HOUSE OF COMMONS
CANADA

C 324
R
FI

COMPETING FOR IMMIGRANTS

REPORT OF THE STANDING COMMITTEE ON CITIZENSHIP AND IMMIGRATION

Joe Fontana, M.P.
Chairman

June 2002

The Speaker of the House hereby grants permission to reproduce this document, in whole or in part for use in schools and for other purposes such as private study, research, criticism, review or newspaper summary. Any commercial or other use or reproduction of this publication requires the express prior written authorization of the Speaker of the House of Commons.

If this document contains excerpts or the full text of briefs presented to the Committee, permission to reproduce these briefs, in whole or in part, must be obtained from their authors.

Evidence of Committee public meetings is available on the Internet Parlementaire: http://www.parl.gc.ca

Available from Public Works and Government Services Canada — Publishing, Ottawa, Canada K1A 0S9

COMPETING FOR IMMIGRANTS

REPORT OF THE STANDING COMMITTEE ON CITIZENSHIP AND IMMIGRATION

Joe Fontana, M.P.
Chairman

June 2002

102-07124/

MEMBERS OF THE STANDING COMMITTEE ON CITIZENSHIP AND IMMIGRATION

Joe Fontana
Chair
Liberal

Jerry Pickard
Vice-Chair
Liberal

Diane Ablonczy
Vice-Chair
Canadian Alliance

Mark Assad
Liberal

Yvon Charbonneau
Liberal

Madeleine Dalphond-Guiral
Bloc Québécois

John Godfrey
Liberal

Art Hanger
Canadian Alliance

Steve Mahoney
Liberal

Inky Mark
Ind/PC

Anita Neville
Liberal

David Price
Liberal

Stéphan Tremblay
Bloc Québécois

Tony Valeri
Liberal

Judy Wasylycia-Leis
New Democratic Party

Lynne Yelich
Canadian Alliance

CLERK OF THE COMMITTEE

Jacques Lahaie

RESEARCH STAFF OF THE COMMITTEE
(Parliamentary Research Branch)

Benjamin Dolin

Margaret Young

ACKNOWLEDGEMENTS

The Committee could not have completed its study "Competing for Immigrants" without the cooperation and support of numerous people. The Chairman and members of the Committee extend their thanks to all the witnesses who shared with them their insight and their knowledge on this subject.

Our task could not be completed without the valuable research and assistance of the analysts of the Parliamentary Research Branch, Benjamin Dolin and Margaret Young. The Committee also wishes to acknowledge the Clerk, Jacques Lahaie, and Lucie Poulin for the administration and support throughout the course of this study.

The members of the Committee also wish to express their appreciation to the staff of the Committees Directorate, the Translation Bureau of Public Works and Government Services Canada, the Department of Citizenship and Immigration staff in Canada and abroad and the support services of the House of Commons who have provided logistic and administrative support to elaborate this report.

Finally, the Chairman wishes to thank the members of the Committee for the numerous hours they dedicated to study this question and to prepare this report.

THE STANDING COMMITTEE ON CITIZENSHIP AND IMMIGRATION

has the honour to present its

FOURTH REPORT

In accordance with its permanent mandate under Standing Order 108(2), your Committee has conducted a study *Competing for Immigrants* and reports its findings and recommendations.

TABLE OF CONTENTS

COMPETING FOR IMMIGRANTS 1

BACKGROUND 1

GENERAL OBSERVATIONS 3

OPERATIONAL PROGRAM ISSUES 4

A. PROCESSING PRIORITY OF SKILLED WORKERS 4

B. INVENTORY MANAGEMENT 6

C. MEDICAL ISSUES 7

D. M.P. INQUIRIES 8

E. CENTRALIZED PROCESSING 10

F. RESOURCES 11

G. NON-IMMIGRANT PROCESSING 12

PROGRAM INTEGRITY ISSUES 13

A. INTRODUCTION 13

B. ICOs AND SECURITY ISSUES 14

C. OFFSHORE APPLICATIONS 16

D. FRAUD 17

Use of Locally Engaged Personnel 19

"Visa Schools" 20

Penalties for Fraud 21

PROVINCIAL/TERRITORIAL NOMINEE PROGRAMS 22

CONSULTANTS 24

PROMOTIONAL ACTIVITIES 26

RECOGNITION OF FOREIGN CREDENTIALS 27

BUSINESS PLAN 29

LIST OF RECOMMENDATIONS 31

KEY OPERATIONAL RECOMMENDATIONS 41

APPENDIX A — LIST OF WITNESSES 45
REQUEST FOR GOVERNMENT RESPONSE 51
SUPPLEMENTARY OPINIONS
— Canadian Alliance 53
— Bloc Québécois 55
— New Democratic Party 57
— Progressive Conservative Party 61
MINUTES OF PROCEEDINGS 63

COMPETING FOR IMMIGRANTS

BACKGROUND

For at least the last six years in Canada, immigration policies, practices, and laws have been under public, governmental, and parliamentary scrutiny. A three-person advisory group reported its detailed findings and recommendations to the Minister of Citizenship and Immigration in 1997, after a one-year study and wide consultation with the public. The government followed with a discussion paper one year later. Meanwhile, the Department's resources were heavily affected by retrenchment in the mid-1990s as the federal government worked to get its fiscal house in order.

The Department and the Immigration and Refugee Board had to deal with the continuing arrival of a significant number of individuals by irregular means, whether by the boatload as in 1999, or by other less visible methods. Litigation and court decisions had a continual impact on immigration law and procedures. At the same time, increasing volumes of immigrant and non-immigrant applications put great pressures on staff, leading to a situation described as serious by the Auditor General in 2000.

The first Bill introduced to re-write our immigration law came in April 2000, with the introduction of Bill C-31. Although it died on the *Order Paper*, Bill C-11 followed in February 2001. After intensive parliamentary study, including by this Committee, the *Immigration and Refugee Protection Act* (IRPA) received Royal Assent at the beginning of November 2001. It is the first complete revision of the law since 1976.

Prepublication of the proposed regulations to accompany the new Act followed in December 2001 and March 2002. This Committee took a close look at those proposals and made numerous recommendations for improvement. Currently, departmental staff are receiving training on the new Act and regulations; policies are being developed and instructions written; forms are under development, as is the new Maple Leaf Card. All the activity is geared to the date the new Act and regulations are slated to come into force — June 28, 2002. It has been a long haul, one that has engaged the public, interested parties and Parliamentarians, as well as the government.

The Committee realizes that implementation of the Act at the end of June will not be easy. We know that summer is the busiest time for visitor visa and student applications. It is also the time when employees take their holidays, and rotational staff abroad take up new positions. In Canada, summer students perform many of the officers' duties.

Once the inevitable bumps of implementation are over, however, the new Act should usher in a more stable era for Citizenship and Immigration Canada (CIC). The Committee feels that this is therefore an ideal time to step back and take a broad view of our immigration program in order to maximize the benefits of all the hard work up to now.

At this critical juncture, the Committee is keenly aware of a number of key facts. As shown by the 2001 census data, Canada's population growth rate is slowing and our population is aging. Our fertility rate (the average number of children a woman will have during her lifetime) has fallen to an average of 1.5, a figure that is lower than in recent years and well below the replacement level of 2.1. Citizenship and Immigration Canada estimates that as early as 2026, with current trends, any Canadian population growth will likely come from immigrants.

The leading edge of the post-World War II baby boom, a group of some 10 million, will start to retire in five years, and continue to retire in stages for the following 20-25 years, leading to potential shortages in the Canadian labour market. Indeed, some have already taken early retirement. It is likely that by 2011, *all* growth in our labour force will come from immigration.

In some sectors, skill shortages are evident even now. Most people are aware that in recent years there have been shortages of high tech workers and professionals, particularly in the health care field. The Canadian Nurses Association, for example, has predicted that there may be a shortage of over 100,000 nurses by 2011. The Association of Colleges and Universities estimates that universities will need to hire at least 30,000 new faculty members over the next decade. In the course of our previous study on the proposed regulations, witnesses delivered a similar message about the need for skilled workers.

Shortages already exist in a number of other areas as well, such as skilled construction trades. The problem is such that there is now a special program for certain trades people willing to come to Ontario for one or two years to work. Trades people in demand in that program include bricklayers, framers, form workers and cement finishers. Also identified as occupations with a favourable outlook in Canada by Human Resources Canada are: aircraft mechanics; engineers; heavy equipment operators; management, advertising and marketing consultants; medical technologists and technicians; plumbers and pipefitters; police officers and firefighters; and, tool and die makers, machinists and machine tool operators.

The Committee believes that all of these factors — our aging population, our low fertility rate, and the existing and looming shortages of skilled workers — make immigration to Canada an important policy tool to ensure our future. Is that tool being used as well as it could be?

We know that other countries are facing similar demographic challenges and skill shortages and are more and more turning to immigration as an answer. Australia, for example, has just raised its target immigration levels, with most of the increase in the Skill Stream and is also beginning a special program to attract nurses. For the period 2001 to 2003, the United States has significantly increased the number of skilled temporary workers it will accept. Once in the country, workers may apply to adjust their status to that of permanent resident. Even some European countries, which do not consider themselves countries of immigration, have begun to develop programs to attract the skilled workers they need.

Can we compete with other countries to obtain, and retain, desirable immigrants? We are aware that at the present time Canada ranks extremely high as an immigration destination. What must we do to ensure that this continues? Can we sustain our program at the levels necessary to meet our needs? Those were the larger questions the Committee pondered as we began this study.

The Committee wanted to assess how efficiently and effectively our missions abroad process immigrant applications. Our work included briefings in Ottawa, followed by trips of three different groups of members in the last two weeks of April to a total of eight missions. These were located in the Far East, South Asia, and Europe. At each post, members had staff briefings on local conditions and sat in on immigrant interviews. An extensive questionnaire was developed for each post. Members had a chance to view the missions' physical premises for themselves, and to question staff on all aspects of their work.

Although the title of this report — *Competing for Immigrants* — might suggest a narrow focus, this is not the case. In fact, the Committee believes that virtually all aspects of our overseas work have an impact on our ability to make Canada not only an attractive choice for intending immigrants but the destination of choice. For that reason, we range widely in the comments and recommendations that follow.

GENERAL OBSERVATIONS

Despite the fact that the posts the Committee visited differed widely — in location, clientele, challenges and pressures — all members agreed on a number of general points. First and foremost, the Committee found that the personnel at the posts we visited — Canada-based and locally engaged — were dedicated and knowledgeable professionals. Most have a depth of experience in the field that gives them perspectives and ideas that were very helpful to members.

We were particularly impressed by the expertise and ability of the immigration control officers (ICOs). These Canadians train airline staff to assess Canadian documents, monitor problematic flights themselves, and analyze trends in illegal migration in order to thwart individuals from coming to Canada who have no right to be here. Canada is a world leader in this field, and our ICOs are rightly perceived as models for other countries.

The Committee was also impressed by the fact that many posts face difficult situations and significant pressures and yet deal with these in an exemplary manner. These pressures result, in part, from large volumes of applications, fraud and quality assurance challenges, a significant (and growing) number of visitor and student applications, a climate in which security concerns are high, and the expectations of clients. The Committee was impressed by the degree of expertise that has developed at each post, expertise that enables staff to manage its program despite these difficulties.

Finally, we were impressed by the degree of informal co-operation among our overseas officials and their Australian and American counterparts in matters of security.

OPERATIONAL PROGRAM ISSUES

A. PROCESSING PRIORITY OF SKILLED WORKERS

As we noted above, one of the effects of Canada's aging population will be a shortage of skilled workers. Although significant and sustained immigration of skilled workers cannot be the only policy response to shortages in the labour market, it is certainly an important one, and the focus of this report.

Despite the importance of skilled workers to Canada's future, the Committee found that all posts assign a low priority to them. We hasten to add that this was not by personal preference. Officers enjoy the challenge of assessing skilled worker applications and accepting immigrants who they feel confident will make a significant contribution to Canada. The low priority comes from the pressures of other classes, primarily the family class, and the non-discretionary processing of visitors and students.

The Committee is aware that the question of priorities is not a simple one and that hard choices often have to be made. For example, we support, in general terms, the speedy processing of spouses and dependent children. However, at one post it was pointed out that to reduce further the processing times for those individuals would mean even longer waits for skilled workers, whose processing times are already unacceptably long.

We are also aware that non-immigrant processing has to take priority over immigrants. As mentioned, the processing of visitors and students is non-discretionary. All who come must be served, and in timeframes that make sense in the context. That means that in some posts, *no* immigrant interviews are even held in the spring and summer months.

Despite the complexities surrounding the question of priorities, the Committee has concluded that much more emphasis has to be given to skilled workers. First priority is currently given to family class applications from spouses and dependent children. Missions are instructed to process 80% of these applications within six months. The Committee believes that skilled workers should receive second priority. Moreover, within the skilled worker group, it is important that individuals with arranged employment be given preference. Employers cannot and will not wait for an undue period of time once a key employee for their organization has been identified.

Finally, as is done for the family class, realistic processing goals should be set, and publicized for skilled workers, although the timeframes would no doubt vary by post.

Later in this report, we will discuss increasing resources generally, but here we will suggest some other ways that could assist in establishing the new priority for skilled workers. Some members of the Committee noted the effectiveness of dedicated processing units at the posts they visited. Processing only one type of application has a number of advantages. It allows staff to develop expertise in that type of application, enabling them to come to good decisions more quickly. It often fosters an *esprit de corps* among members of the team that leads to sharing experiences and knowledge, which also fosters good decision-making.

The Committee has concluded that units dedicated exclusively to processing skilled worker applications should be established on a pilot project basis. This would send a signal to staff and the public alike of the importance placed on skilled workers. Rather than being the first applicants to be sacrificed when pressures increase, skilled workers would retain their assigned resources.

Also relevant to the question of priorities is the student movement. If the number of student applications continues to increase so as to seriously affect skilled worker processing (or even bring it to a halt, as a senior officer suggested may happen at one post), we may need to weigh the benefits to Canada and be very analytical regarding the type of student movement we want. The difficulties posed by visa schools will be discussed below. Perhaps we might want to consider limiting study permits to those enrolling at specified institutions, and to those whose English or French is at a sufficiently high level to benefit from the instruction.

RECOMMENDATION 1

Skilled worker immigration applications should be given second priority in processing. Within that group, the highest priority should be given to those with arranged employment.

RECOMMENDATION 2

In order to achieve a balance that is in Canada's best interests, the components of non-discretionary processing should be analyzed.

RECOMMENDATION 3

Realistic service standards should be established and publicized for processing skilled worker applications.

RECOMMENDATION 4

Units dedicated exclusively to processing skilled worker applications should be established on a pilot project basis.

B. INVENTORY MANAGEMENT

Our current immigration program has been described as a fully loaded airplane for which we keep selling tickets. The passengers who cannot board, of course, are those in the posts where the processing time for independent immigrants has now stretched into years. Is this fair to them? If we take an immigration application form, what do we owe the applicant?

Inventory management tools have been applied in the past. Certain aspects of the selection system — the "demographic factor," the occupations list and the pass mark — could formerly all be changed so as to affect the number of people who could qualify to come to Canada. Recently, however, the number of applications grew beyond the system's capacity. There are now 700,000 people (of all classes) in the inventory, a situation that is untenable both for the people in the queue and for the officers at our busiest posts, who feel undue pressure from such heavy volumes of work.

None of the traditional tools, except the pass mark, will be available under the new selection system. Could more direct and more efficient ways of managing the inventory be developed to take their place? The Committee believes that, with some creativity, they could; moreover, it believes they should.

What principles should govern our management of the inventory? The Committee believes that any system should, first and foremost, be fair. A fair system is transparent. People who submit applications should know when they will have an answer.

Fairness and transparency thus require that the information about the system, and processing times, be readily accessible. The Web site for each post should state when applications will normally be dealt with at the various stages, and the expected overall processing times. Not telling people who are pinning their hopes for the future on immigrating to Canada that their application will take four to eight years to process, which is the case at our busiest posts, is patently unfair.

Any management system should also promote excellence. The issue of marketing Canada's immigration program is canvassed later in this report, but the processing system itself should have a mechanism to identify the "best of the best" applicants in the inventory and process them even faster than the general service standard.

The new system should also be efficient. After quickly identifying the best applicants, it should be able to assess within acceptable time frames which applicants merit acceptance. This means choosing the simplest system that meets the other goals. An efficient system will also be cost effective.

Although the system should be as fair as possible to prospective applicants, Canada's needs should come first when necessary. For example, if there is an urgent need for a certain kind of skilled worker, and qualified applicants apply, they should be given priority over other applicants. The system should be flexible enough to respond to our needs by accepting those applicants and processing them quickly.

Finally, any system must not in any way sacrifice Canada's security. Interviews that need to be held must be held. Suspicious documents must continue to be vetted, and relationships that raise questions must continue to be proved.

The goals of a new management system are clear: to produce a system that is able to manage the inventory in a manner that is fair and transparent, that promotes excellence, that is efficient, simple and cost effective, that safeguards program integrity and security, and that retains the flexibility to respond to Canada's overall interests.

In devising any new inventory management arrangements, however, the Committee feels strongly that one option should *not* be considered: Any new rules must not preclude the access of qualified skilled workers to the system. People must be able to continue to submit immigration applications; it should be a fundamental principle that the system remain open.

RECOMMENDATION 5

A system of inventory management should be fair and transparent; should promote excellence; should be efficient, simple and cost effective; should safeguard program integrity and security; and, should be sufficiently flexible to respond to Canada's overall interests.

RECOMMENDATION 6

Accurate skilled worker processing times for each post should be publicized on their Web sites.

RECOMMENDATION 7

Restricting the ability of qualified people to submit a skilled worker application should *not* be used as a method to manage the immigration inventory.

C. MEDICAL ISSUES

The Committee did not focus on medical processing in the posts we visited, but some issues were brought to our attention that are worth noting. At most posts, the increasing prevalence of tuberculosis was a matter of concern. With the emergence of multidrug-resistant tuberculosis, and TB rates rising in Canada (although still low), careful screening abroad is more important than ever. Doctors pointed out that the sheer volume of X-rays they had to read was straining the system. Since public health in Canada must not be put at risk, it is imperative that sufficient resources be available so that Canadian medical personnel abroad may maintain high standards.

Existing resources are also essential to serve a broader goal. Canada-based medical officers should not be so pressured by the volume of their daily work that they are unable to follow the broader picture. It is essential that they have sufficient time to continually monitor public health trends around the world that could have a significant impact on public health in Canada.

RECOMMENDATION 8

Medical officers overseas must be provided with resources that are adequate to permit them both to screen prospective immigrants for tuberculosis and other diseases that impact public health in Canada and to continually monitor worldwide public health trends.

Another concern relates to the impact of the new Act on spouses and common-law partners because they will no longer be subject to the excessive demand criterion. One of the Canada-based doctors pointed out to Committee members that a sponsored immigrant's medical examination could reveal a problem as serious as HIV/AIDS. Once the new Act comes into force, that condition will not be a ground for inadmissibility for those groups. Consequently, the sponsor will not be informed.

The doctor strongly urged that there be a mechanism to inform the sponsoring individual of the existence of serious medical conditions. The Committee agrees that it would be unfair to a Canadian citizen or permanent resident to keep such vital information from them, information that could seriously endanger their own health.

Normally, such information would not be disclosable under the *Privacy Act*. However, there is an exception in that Act that might allow disclosure in the public interest; alternatively, consideration should be given to including a right to disclose in the regulations.

RECOMMENDATION 9

Citizenship and Immigration Canada should be permitted to tell sponsors about significant medical findings in relation to the person they are sponsoring, particularly when that information is likely to affect the sponsor's own health.

D. M. P. INQUIRIES

Members of Parliament are permitted, pursuant to section 8(2)(g) of the *Privacy Act*, to receive personal information without written consent when necessary to assist the individual to whom the information pertains. As many MPs will attest, their constituents regularly call on them for assistance with immigration matters, such as family sponsorships and the issuance of visitor visas.

The Committee heard that, as a result of the role that MPs play, the missions receive a significant volume of these inquiries. In New Delhi, for instance, over 5,600 were received in 2001. The missions indicated that they undertake to respond to inquiries from MPs in writing and as soon as possible. Doing so is clearly a significant demand on already thin resources.

The Committee notes that the Minister recently announced on-line service improvements through the e-Client Application Status (e-CAS) Service. This service will permit clients to view the status and progress of their immigration applications using the Internet. According to the Department, approximately 42% of the four million calls received annually by the CIC Call Centres are for application status information. It is likely that much of the volume of inquiries that MPs forward are also for status information and, hopefully, the e-CAS initiative will prove successful in reducing the volume of requests from Parliamentarians. However, it is important that any such system provide substantive information regarding an individual's application. An indication that a file is simply "in process" is of no value. Resources should be assigned to ensure that e-CAS and other systems respond appropriately to the information needs of applicants.

RECOMMENDATION 10

More resources should be provided so that all customer service programs, including the Department's call centres and the e-CAS system, can be improved to provide more information to clients.

RECOMMENDATION 11

Members of Parliament should inform constituents seeking file status information of the e-CAS Service. Other inquiries should be managed prudently by MPs, taking into account the high volume of applications at some missions.

RECOMMENDATION 12

Members of Parliament wishing to play an advocacy role in immigration matters should be encouraged to educate themselves about the Act and regulations.

RECOMMENDATION 13

As a part of the Department's commitment to customer service, the flow of information to applicants should continue to be improved.

E. CENTRALIZED PROCESSING

The Committee members who visited New Delhi had the opportunity to examine firsthand the workings of the Centralized Imaging Pilot Project. The pilot was intended to test whether family class files could be processed more quickly and efficiently when front-end and back-end administrative tasks were centralized.

Family sponsorship applications are all submitted by the Canadian sponsor to the processing centre in Mississauga. Under the pilot project, those involving India were forwarded to Ottawa where they were scanned digitally. The digital images were then sent to New Delhi for assessment and, if all requirements were met, the visa was issued by the office in Ottawa. This significantly reduced the volume of paper that must be delivered and stored overseas.

The staff at the New Delhi mission were generally supportive of the program. Some in the Case Analyst Unit indicated that opening and manipulating the image files takes longer than working with paper documents, but suggested that this was in part be due to the fact that the process is still fairly new. Some felt that having the actual document is preferable in some instances when, for example, paper texture or thickness may reveal that it is or is not genuine. However, the Committee was informed that original documents would be forwarded to the mission by the Ottawa office when needed.

The program is clearly a great success in saving space. This is a significant concern at all missions, but particularly in New Delhi and Beijing where it was emphasized that there is simply no room to expand.

Given the Committee's findings in the next section regarding program integrity and the necessity of having personnel who are knowledgeable about local laws, customs, documents and culture, it is clear that decision-making must remain overseas. Efficiencies may be realized by centralizing administrative aspects of the process, but the decision to waive an interview or issue a visa must be made by officers in our missions.

The Committee also notes the Department's recently published evaluation of its other Centralization Pilot, which involved processing some family class and independent applications in their entirety within Canada. Under this "full centralization" model, the initial assessments were made in Canada at a central office and, where an interview was not required, the cases were finalized in Canada. No improvements in processing time or productivity resulted and, as the evidence heard by the Committee in the field supports, program integrity was adversely affected.

RECOMMENDATION 14

The Centralized Imaging Pilot should be expanded with due caution, and further options to centralize administrative processes should be examined. However, all major decisions must be made by overseas officers to maintain program integrity.

F. RESOURCES

Earlier in this report we have recommended that additional resources be provided for medical screening and client service, and below we address the question of additional resources for immigration control officers. As a result of their first-hand experiences abroad, members of the Committee have also concluded that the overall resources allocated to our posts for immigration processing are insufficient.

Throughout this report, the Committee recommends a number of changes that should ease the pressure on existing resources. Later on, we will discuss eliminating "offshore" processing. While that would increase the number of applications at some posts, at numerous others it would ease the pressures and allow for faster processing of more applications with the same number of people. We have also suggested principles to guide the development of a new system to manage the inventory. More effective and efficient management of the inventory should require fewer resources than the current system. Finally, technology and central processing of administrative tasks, also discussed above, should ease the pressure on both physical premises and personnel in our overseas missions.

The Committee is confident that those changes will have a positive impact, but will they be enough to bring the system back on track? The Committee has concluded that they will not.

What would be the goal of a recommendation that additional resources be allocated to the processing of immigration applications at our missions abroad? In general terms, it would be: "Do more with more." Additional resources would permit skilled workers to be given second priority without sacrificing other immigrant and non-immigrant groups. Moreover, skilled workers could be processed faster. Faster processing would allow Canada to increase its target immigration levels, thereby responding more effectively to its demographic situation and its need for skilled workers.

More resources would also allow us to expand our physical infrastructure in countries such as China and India; in Beijing and New Delhi the facilities are already stretched to the maximum. In this regard, the Department should consider expanding the use of the consulates in those countries or establishing new satellite offices.

Finally, additional resources would allow the Department to selectively target and recruit highly skilled immigrants. Recently, missions were asked to develop promotional strategies; although they did so, there have been no resources available to implement any of the plans.

RECOMMENDATION 15

Additional resources should be allocated to process skilled worker immigrant applications at our missions abroad.

RECOMMENDATION 16

Additional resources should be used to enable:

- **Skilled workers to be given second priority and to be processed faster;**
- **Immigration levels to be increased;**
- **Physical infrastructure to be expanded where facilities are currently stretched to the maximum; and**
- **Selective targeting and recruitment of highly skilled immigrants.**

RECOMMENDATION 17

Where a lack of space in Canada's primary location in a country precludes effectively utilizing additional personnel, the government should consider expanding the use for immigration purposes of the consulates in the country or establishing new satellite offices.

G. NON-IMMIGRANT PROCESSING

The processing of student and visitor visas places huge demands on our overseas missions. In some regions, the volume of these non-discretionary applications during certain periods of the year severely restricts the processing of any other applications. The Committee was particularly shocked by the volumes in China. In Beijing, the Committee was told that they are "drowning" in student applications. In fact, if the number of visitor and student applications continues to increase at the current pace, without additional resources, they will be unable to process any other applications whatsoever in a few years. In Hong Kong, student applications from the People's Republic are up 741% in the first quarter of 2002.

We also note that the Approved Destination Status (ADS) agreement that is being promoted by the Canadian Tourism Commission could have a dramatic impact. The Department estimates that an ADS with China could result in a doubling of visitor visa applications from that country.

Our Far East missions, while facing the greatest challenges, are not alone. In Paris, India and other missions, students become a top priority during the summer months and this can pull staff away from immigration files.

What can be done to address this situation? Whether changes should be made to the student visa program was discussed earlier in the context of processing priorities and will be referred to again in the upcoming section on "visa schools." One additional option in respect of non-immigrant resources that the Committee found interesting would be to tie funding to volumes by directing non-immigrant application fees back to the post where they are received. The Committee was informed that this is done at American missions and is helpful in alleviating the strain caused by rapidly increasing applications. The more applications a post receives, the more funds they would have to do the processing. In any event, CIC should ensure that the departmental budgeting process is flexible and takes into account the likelihood of sudden and drastic fluctuations in processing demands.

The processing of temporary workers with job validations from Human Resources Development Canada (HRDC) does not account for a significant portion of non-immigrant processing volumes. However, excessive delays as a result of other processing demands cannot be countenanced. The Committee believes that the temporary worker program is essential in meeting the immediate needs of Canadian employers. Those who have demonstrated, through the HRDC process, that a particular person fulfils their personnel needs, and no one is available in Canada for the position, must be able to expect the expeditious processing of work permit applications. We predict that better management of the inventory of applications will positively impact work permit processing times.

RECOMMENDATION 18

Departmental budgeting should be flexible enough to address the increasing volumes of non-immigrant applications to ensure that the processing of skilled worker applications is not interrupted.

RECOMMENDATION 19

Consideration should be given to allocating application fees for non-immigrant visas to the processing mission as a means of alleviating the budgetary impact of increasing volumes.

PROGRAM INTEGRITY ISSUES

A. INTRODUCTION

The Committee has long been aware of the significant challenges that our overseas officers face in assuring the integrity of Canada's Immigration Program. Security concerns and the issue of fraud have often been at the forefront of the Committee's deliberations, and these topics have been explored in our recent reports on border security and the proposed regulations under the *Immigration and Refugee Protection Act.* It was nonetheless an extremely valuable exercise to visit with our frontline personnel to

hear their concerns and to witness first-hand the lengths to which some people will go to enter Canada. Committee members, particularly those travelling in developing countries, were struck by the so-called "push factors" — poverty, corruption, civil strife — that lead many to seek a better life in Canada under false pretences. And, of course, the well-known advantages of living in Canada act as "pull factors." Our open and free society, our developed economy and our multicultural make-up all contribute to drawing those wishing to improve their situation. Given these dynamics, much of the fraud appears to have an economic motivation. It is only human nature that people will search out security and stability, and many, unfortunately, will try to subvert the proper immigration process. In addition to this type of fraud, however, we must also be vigilant for those few who have criminal or terrorist intent.

If Canada is to compete successfully for the immigrants we need to sustain and grow our economy, our selection system must be as secure as possible from abuse.

B. ICOs AND SECURITY ISSUES

The immigration control officer (ICO) is key to maintaining immigration program integrity and the Committee was impressed with the ICOs who met and briefed us. All were extremely knowledgeable and professional, and should be commended for their excellent work in extremely challenging circumstances. The sophistication of document forgers, the ability to obtain genuine documents through bribery and the shortcomings of intelligence resources all combine to make the job of the ICO a difficult one.

The ICOs also have important airport duties and are often on call. They may be contacted at any hour by airline staff with questions about identity papers and the Committee members were furnished with numerous samples of forged documents that, to a non-expert, would be indistinguishable from the genuine article. Some airports have been identified as particularly problematic and are considered major transit points for illegal entry into Canada. The fact that ICOs are not able to be consistently present at these airports — some of which are not in the same city as our immigration missions — is a cause for concern and should be addressed.

In our report on border security of December 2001, we recommended that significantly more ICOs be hired and that related resources be provided. Although the Committee stated that this should be a top priority, ICO staffing has not been enhanced as of yet. While the Department's official response to our recommendation was positive, we note that recent information provided indicates that only four more ICO positions are planned for this year. This is a far cry from the previous Minister's suggestion that ICO numbers would be doubled. It is indeed disappointing.

ICO staffing should be seen as an investment. Every improperly documented person intercepted before they reach Canada saves taxpayers thousands of dollars. The Committee has been informed that, based on the number of known improperly documented arrivals, the interdiction rate was approximately 65% last year. In the first four months of 2002, the figure has risen to 70%.

Not only do we need ICOs where none are currently stationed, but the Committee is also concerned that most posts have only one ICO and thus when that person moves on, a new ICO may have to start from scratch. More than one ICO should be the norm for posts with significant control problems, and greater administrative support should also be provided.

Some Foreign Service staff also raised quality of life issues in the course of our study and the personal demands on ICOs were readily apparent to the Committee. If we are to attract and retain ICOs, the importance of their duties must be properly recognized. The position of ICO's must be treated as a senior position within the Department.

The Committee's report on border security also recommended that greater intelligence resources be made available to ICOs by the RCMP, CSIS and the Canadian Security Establishment. In the course of the Committee's travels, frustration was evident among some ICOs with respect to their ability to access security information. Not only do they face barriers when attempting to obtain information from foreign security services because they are not designated as police or security officials, they do not always have access to Canadian databases. More should be done to ensure that ICOs have direct access to security information.

It was apparent to the Committee that there is significant informal co-operation between Canadian ICOs and their counterparts from other countries, particularly the United States and Australia. When the issue of more formal arrangements was raised, some immigration officials indicated that formalizing information exchanges could be problematic. What might now be accomplished through a quick phone call among enforcement officers from different countries could be turned into a lengthy administrative process involving more senior Department officials. Coordination and the sharing of information are essential, however, and must be fostered. Overseas management should continue to encourage these informal exchanges.

RECOMMENDATION 20

Significantly more immigration control officers should be hired to work overseas and the necessary administrative and technological support should be provided to them.

RECOMMENDATION 21

Immigration control officers should be assigned to work full-time at airports that have been identified as major transit points for illegal entry into Canada.

RECOMMENDATION 22

More resources should be provided to immigration control officers to train airline staff in fraud detection.

RECOMMENDATION 23

The Department should develop a communications strategy to inform the general public of the presence of Canadian immigration control officers at airports and of their ability to detect fraud. Such programs should target countries where fraud occurs regularly.

RECOMMENDATION 24

The importance of immigration control officers should be recognized and the position should be treated as a senior position within the Department.

RECOMMENDATION 25

Greater intelligence resources should be made available to immigration control officers by the RCMP, CSIS and the Canadian Security Establishment.

RECOMMENDATION 26

Department management should continue to encourage the development of informal information exchanges between Canadian immigration control officers and their foreign counterparts.

C. OFFSHORE APPLICATIONS

Some missions abroad have all the applications they can handle, and often many more, from the areas they officially cover. This is particularly true of our missions in Beijing and New Delhi. Other posts, however, receive applications from areas of the world for which they have no formal responsibility, so-called "offshore" applications. At the current time, this "mission shopping" is permitted. At several posts, however, the Committee heard persuasive arguments why individuals should be required to submit their immigration application to the post responsible for the country in which they are living. They took the position, and the Committee agrees, that the question of location should be treated flexibly, in order to accommodate temporary workers and students, but

that others should be required to apply to their "home" post. Moreover, they should have been living at that location for at least one year.

There are numerous reasons why this should be the rule. Offshore cases migrate to posts with faster processing times than the home country, and if a given post reduces its processing times through efficiencies or for any other reason, offshore files will often materialize quickly. This occurs because the offshore movement is primarily driven by immigration consultants and lawyers, who monitor processing times closely. It should also be noted that from time to time the Department itself moves files from one post to another in order to alleviate bottlenecks.

Whatever the reason, the effect is to make it more difficult for the posts that receive these files to manage their resources in the most effective way possible. Not only is their workload unpredictable, officers find themselves processing files and assessing documents that originate in countries for which they may have little or no expertise. Thus, program integrity is affected. Security screening, difficult at the best of times, can be compromised.

Few of the interviews for these applicants can be waived, and consultations must often take place with the mission responsible for the country where the documents originate. As a result, offshore cases slow the processing of applications from those in countries for which the post is responsible.

The Committee has therefore concluded that eliminating offshore cases would result in a system that would be more transparent, easier to manage efficiently, more secure, and less conducive to fraud.

RECOMMENDATION 27

In order to prevent mission shopping, applicants for immigration should be required to submit their applications to the post that serves the country in which they have been living for a least one year.

RECOMMENDATION 28

Citizenship and Immigration Canada should not move files from post to post in an attempt to relieve processing bottlenecks.

D. FRAUD

The Committee is troubled by the amount of fraud that takes place and the potential for fraud that exists at many of our overseas posts. The integrity of the immigration program was raised in the Auditor General's 2000 report and continues to be one of the system's greatest challenges.

Fraudulent documents, which include forgeries as well as bona fide documents that are either "purchased" from the issuing authority or are used by someone other than their rightful holder, can be difficult to detect. In the developing world, many legitimate government documents contain typos or other errors, and names may be misspelled. This makes it all the more difficult to ascertain whether a particular document is genuine.

Police records are also of concern. The lack of centralized record keeping in some countries makes it relatively easy for applicants to obtain a "clean" police certificate. In one of the countries visited, the Committee was told that apart from the possibility of bribery, a police clearance may be obtained from a district where the applicant has never lived. Even in some developed countries, police certificates may provide limited information. At one European post, they were described by an ICO as "useless."

Educational records may also present problems. Not only is it necessary to verify that particular institutions exist, but also that they actually provide academic or vocational instruction. Even with recognized institutions, in some countries it is possible to simply purchase a diploma. At one mission the Committee visited, we were told of a legitimate university — one that is recognized by Canadian professional associations — where a diploma could be obtained either for a fee or simply through personal contacts in the institution.

The necessity of demonstrating employment qualifications in the immigration process also leads to deception. In our report on the proposed regulations, we expressed our concern about providing adaptability points in the skilled worker point grid for an informal job offer. We heard testimony that even though the regulations had yet to be finalized, shell companies were already being created with the intention of providing fraudulent job offers. Similarly, the Committee heard from our overseas staff that fake employment histories have long been a problem and that this has been exacerbated by the increasing ease with which professional-quality letterhead can be produced. Although the new independent selection system is moving away from a strict employment-based model, the verification of an applicant's work history will still be necessary.

Medical screening is also open to abuse. In some countries, the local designated medical practitioners may be susceptible to bribery and our already overburdened medical officers simply do not have the resources to properly monitor dozens of local physicians. The Committee is concerned that fraud of this nature could threaten the health and safety of Canadians, as the potential exists that individuals with a serious medical condition — active tuberculosis, for example — may be able to enter the country without being identified as requiring treatment prior to admission.

Vigilance is obviously essential and the Committee wishes to emphasize that program integrity must never be compromised for the purpose of enhancing operational efficiency. Interview waivers rates, for example, should not be adjusted to improve overall processing times. Fraud detection must continue to be of paramount importance and the necessary resources should be available to ensure that careful scrutiny of applicants' documentation continues.

RECOMMENDATION 29

Greater resources should be provided at the file screening stage to allow for more careful scrutiny of identity documents, police certificates, and employment and educational records.

RECOMMENDATION 30

Medical officers at Canada's overseas missions should be provided with greater resources to allow for more effective monitoring of local designated medical practitioners.

Use of Locally Engaged Personnel

There are two types of locally engaged personnel. Those referred to as "locally engaged staff" are support workers such as clerks, interpreters and security guards. They provide administrative and other forms of assistance for immigration officers, but are not responsible for decision-making. "Locally engaged officers" — consisting of Immigration Program Officers, Non-Immigrant Officers and Designated Immigration Officers — may have decision-making authority depending on their classification.

Immigration Program Officers screen applications and assist with the assessment of non-Canadian documents, but do not make decisions regarding the issuance of visas. Non-Immigrant Officers may have the authority to issue student, employment and visitor visas, and Designated Immigration Officers may issue both immigrant and non-immigrant visas. Those officers who are authorized to issue visas have had a security check and training, and must have been employed as a locally engaged officer for a minimum period of time.

Recent media reports have criticized the use of local staff at our immigration missions overseas and the Committee is aware of isolated incidents of fraud committed by some of these personnel in the past. However, the Committee wishes to emphasize the important role that these individuals play in the visa processing system. The staff we saw were highly skilled and professional, and their knowledge of local languages and customs was clearly essential in assessing applications. It is fair to say that Canadian-born Foreign Service officers with the same in-depth knowledge of local culture are rarely available.

The Committee was informed that at some missions all final decisions are reserved for Canada-based staff. For example, in Beijing where the Chinese government provides a list of the Chinese citizens who are eligible to be hired as locally engaged officers, there are none who are authorized to issue visas. At other missions, this is not the case. However, many of the locally engaged officers with decision-making authority are actually Canadian citizens — sometimes the spouses of Canadian Foreign Service officers or, simply, Canadians who are already residing overseas. As such, they do not

present the same concerns as personnel with no Canadian ties. As for other local officers, the Department indicates that any with the authority to issue a visa face thorough security screening.

In addition to this screening, the Committee believes that a comprehensive system of oversight of all decision making should be instituted in order to ensure program integrity. Ongoing review and auditing by management is important for assessing potential problems and ensuring high-quality, consistent decisions.

RECOMMENDATION 31

The use of locally engaged officers at our overseas missions is essential and should be continued.

RECOMMENDATION 32

Canada-based officers should be responsible for making final decisions regarding the issuance of visas where a personnel analysis indicates potential risk.

RECOMMENDATION 33

A rigorous program of review and audit should be maintained to ensure the integrity of decision-making by all overseas personnel.

"Visa Schools"

Committee members visiting China were told of another emerging form of fraud: the so-called "visa schools." To qualify for a student visa, one need only provide a letter of acceptance from a Canadian school and evidence of funds sufficient to support oneself while studying. The Committee heard concerns about some of the institutions that purport to provide academic or vocational training. Some of these "schools," it was suggested, are created simply to facilitate the issuance of a visa; some are run by organized crime and may even use their "students" for indentured labour. The Committee was told that some of these schools are simply a single room and that reports have been received of institutions where no actual teaching occurs. It was suggested that the proposed new point grid for skilled workers would exacerbate the problem as adaptability points would be awarded for previous studies in Canada.

This problem appears to arise from the expansive class of educational institutions in the current *Immigration Act*, which includes not only universities and colleges but also any "other institution." The proposed regulations, set to come into effect in June, maintain

this wide definition. Proposed regulation 213 is so expansive that practically any studies would qualify.

Even in schools where some instruction does take place, visa officers expressed concerns about the 24-hour per week instruction benchmark as set out in the Immigration Operations Manual. According to the Manual, "hours of instruction" may include "laboratory time, library time, and outside work and assignments." Some officers suggested that this definition should be revisited, as it is open to abuse. The Committee notes that under the proposed regulations, the required weekly hours of instruction will be reduced to 20.

The Committee discussed the possibility of limiting the issuance of study permits to students destined to accredited universities or colleges, or institutions licensed by a province. However, it is apparent that not all provinces regulate these institutions. In fact, one of the provinces that has been at the forefront in this area — British Columbia — is eliminating its Private Post-Secondary Education Commission. As such, requiring accreditation or provincial licensing may exclude many perfectly legitimate institutions.

RECOMMENDATION 34

The Minister should discuss the issue of "visa schools" and shortcomings in provincial licensing and accreditation requirements when meeting with the provinces and territories at the upcoming conference of immigration ministers. All levels of government should work towards eliminating these enterprises and raising standards.

RECOMMENDATION 35

The definition of "instruction" in the regulations should be modified to better reflect the requirements of full-time post-secondary education.

Penalties for Fraud

Some of the officers the Committee heard from were frustrated with the lack of consequences for those involved in immigration fraud. It appears as though the repercussions are minimal for Canadians who are accomplices in perpetrating a deception upon CIC. The Committee also heard that, particularly in the developing countries, local governments do not take fraud and forgery seriously and there exist few deterrents to such behaviour. Even when local prosecutions do occur, the ICOs' heavy workload may make it difficult for them to provide assistance.

We note that the new *Immigration and Refugee Protection Act* provides that people who commit fraud or misrepresentation of a material fact on an application will be

inadmissible and will remain so for two years. However, the Committee believes that more must be done to tackle this problem.

The fact that there is a lack of law enforcement in some airport transit areas was also discussed. ICOs informed the Committee that exchanging documents in the airport transit area is a common ruse used to facilitate illegal entry to Canada. While some countries are beginning to address this practice, the Canadian government should do more to assist host countries in developing effective enforcement procedures.

RECOMMENDATION 36

Canadians involved in the fraudulent use of documents or other forms of immigration fraud should face prosecution and significant penalties. This should be a higher priority for the Department of Justice.

RECOMMENDATION 37

Resources should be provided to ensure that where local law enforcement procedures exist, Canadian immigration control officers are able to assist in the prosecution of those involved in immigration fraud.

RECOMMENDATION 38

Where local law enforcement procedures do not exist or are inadequate to deter immigration fraud, the Canadian government should encourage and assist the host nation to develop effective criminal enforcement and penalties. This is particularly important for transit areas in airports.

PROVINCIAL/TERRITORIAL NOMINEE PROGRAMS

For decades, many Canadians have been concerned about the fact that the majority of immigrants tend to settle in just three provinces and, more particularly, just three cities. Currently, close to 60% of all immigrants settle in Ontario, almost one-half of them in Toronto. British Columbia receives some 15%, almost all of whom settle in Vancouver. Virtually the same percentage goes to Quebec, almost all to Montreal.

This is not to blame the immigrants themselves. They will settle where the jobs are, where they already have family or friends, and where there are integration support services in place. Thus, successful immigration to an area leads to more arrivals, which in turn leads to even more arrivals, and so it goes.

For demographic and economic reasons, other provinces want to receive more immigrants. Over the years, policy-makers have tried to devise various ways to encourage immigrants to settle in areas of low immigration, but to little effect. "Encouragement" must be the key word, since all permanent residents are guaranteed the right by the *Canadian Charter of Rights and Freedoms* to move to and take up residence in any province.

Finally, progress is being made. In recent years, the federal government and certain provinces have co-operated to develop a small immigration program called the provincial nominee program. Canada now has agreements with six provinces and one territory: Alberta, Manitoba, Newfoundland, New Brunswick, Prince Edward Island, Saskatchewan and Yukon. Quebec, of course, already selects all of its independent immigrants and sponsored refugees.

Provinces and territories enter into provincial nominee agreements to attract workers with skills in demand or individuals who will contribute to economic development in other ways, and who will be able to successfully establish.

The numbers who have arrived under the various agreements are relatively small, but the potential is significant. Once the programs are better known, even more employers in the province will be able to fulfil their unmet needs for skilled workers. For these reasons, the Committee asked questions at each mission about how our officials perceive the program, and about its successes and weaknesses. Our research reveals that the officers are very positive about the program, although at some posts the experience was limited.

Officers noted that nominee programs require sufficient commitment and resources from the provinces that are selecting the candidates. Program design and criteria have to be well developed and flexible enough to meet a province's particular goals. Monitoring of the results to assess whether the goals of the nominee agreement are being met is also important.

Provinces have to think carefully about how they will recruit good candidates, and some have experienced problems with consultants in this regard. Some officers recommended that provincial officials should have a source of local knowledge other than the consultants, and that all provincial nominees should visit the province in question and should be interviewed by provincial officials to ensure good selection decisions. Some officers felt that the provinces might not be fully aware of the possibility of fraudulent documents and the necessity of being vigilant.

High marks were given to the programs in Manitoba and British Columbia. Manitoba's own evaluation indicates that its immigrants have good employment rates and have, to a great degree, stayed in the province. In part, at least, this results from the province's approach to integration.

Some provinces have had unsatisfactory experiences with immigration consultants promoting their programs in such a way as to mislead prospective immigrants. At the

upcoming federal-provincial-territorial conference of immigration ministers, participants should share their experiences in this regard and discuss effective ways of dealing with the issue.

The Committee is very encouraged by the potential of these programs. As noted, officers abroad were enthusiastic about them, and valued the fact that provinces were having direct input into the kinds of immigrants they received.

We see no reason not to try the same approach with municipalities. With the support of their province and the private sector, areas desiring immigrants might be able to directly recruit people to suit their particular needs. After all, universities actively promote their programs to foreign students.

RECOMMENDATION 39

Provinces and territories should be encouraged to enter the provincial nominee program, or, if they already have an agreement under the program, to continue to develop and refine it.

RECOMMENDATION 40

Provinces participating in the provincial nominee program should ensure that local employers are fully informed about the program's potential to assist them in attracting the skilled workers they need.

RECOMMENDATION 41

The question of the role that immigration representatives play in referring immigrants to provincial authorities should be discussed at the upcoming federal-provincial-territorial conference of immigration ministers.

RECOMMENDATION 42

The possibility of municipalities, in partnership with the provinces and the private sector, directly recruiting immigrants to suit their particular needs should be explored.

CONSULTANTS

In December 1995, the Committee conducted a detailed study on immigration consultants and our report, *Immigration Consultants: It's Time To Act*, identified serious problems and made numerous recommendations. In our last report, *Building A Nation*, of

March 2002, we recommended that CIC treat the licensing of immigration consultants as a priority and proceed with establishing a college of immigration practitioners. We applaud the April announcement by the Minister that he will establish a Departmental committee to create an action plan by this fall, leading to regulation. Our examination of overseas posts has reinforced our opinion that the regulation of consultants is necessary and that the Department should proceed expeditiously.

Canadian visa officers overseas confirmed what many witnesses in Canada had expressed before the Committee. For the most part, immigration consultants are responsible professionals; in Seoul, for example, their assistance in the process was described as invaluable. However, an unscrupulous few cause significant problems. Not only is fraud a concern, but the Committee also heard that some consultants misrepresent the Canadian immigration program in their advertising and others do not inform their clients of interview dates or the need to provide further documentation.

Under the *Privacy Act*, CIC cannot release personal information to third parties unless they are citizens or permanent residents of Canada. Almost all overseas consultancies therefore have a Canadian listed as their responsible agent. As such, there is nothing to prevent a Canada-based college from regulating and disciplining overseas consultants, as they almost all have a Canadian link.

The Committee heard from Australian officials about their Migration Agents Registration Authority (MARA), which registers and disciplines immigration consultants. MARA publishes a code of conduct to which registered agents must adhere. Australian immigration missions will not deal with any consultants who are not registered with the Authority.

RECOMMENDATION 43

Citizenship and Immigration Canada should proceed expeditiously, in conjunction with the groups representing immigration consultants, to establish a Canadian college of immigration practitioners.

RECOMMENDATION 44

Citizenship and Immigration Canada should only deal with a representative who is a citizen or permanent resident of Canada; and, a member in good standing of the Canadian college of immigration practitioners or a member in good standing of a provincial or territorial Bar in Canada.

The Committee notes that many of our overseas employees felt that some immigration consultants do a very good job promoting Canada. While some expressed concerns that consultants sometimes misrepresent the visa process, there are clearly many who provide a service that complements our efforts to compete for the best and the

brightest. Establishing an agency to regulate consultants, which will of course involve regulating their promotional activities, should not only protect potential immigrants; it will almost certainly provide a basis for the private sector to market Canada in an acceptable manner.

PROMOTIONAL ACTIVITIES

For Canada to successfully attract the best and the brightest, we must market ourselves. Canada offers many advantages to prospective immigrants. We are in an excellent position in relation to the other nations that are also attempting to ensure their future prosperity through immigration. The Committee believes these advantages need only be broadcast to ensure a flow of highly qualified applicants for permanent residence.

The main shortcoming in our immigration program from the perspective of potential skilled worker applicants is the length of time it takes to process an application. The United States has a system that is employer-driven. Those with a job offer are processed for temporary status relatively quickly. Once in the U.S., it is possible to apply for a regularization of status. Australia has a point system similar to ours, but provides much faster processing. In India, for example, the Committee was told that Australian processing times range from six months to two years, compared to the three years and longer that is common for the Canadian mission in New Delhi.

Implementation of many of the preceding recommendations of this report should assist in addressing the applications backlog at our busiest posts. Once that is under control, the way will be clear to market Canada as the destination of choice. The Committee visited posts, particularly in Europe, where promotional efforts could be very successful. Indeed, promotion in Europe can begin now.

Promotion by the provinces should also be encouraged. Mission staff feel that the provinces are in an excellent position to attract potential immigrants and this may be one of the ways to increase immigration to areas outside of Toronto, Montreal and Vancouver.

Student exchange programs may be another way to attract people to areas of low immigration. The Committee noted Australia's extensive use of these programs and believes that exposure to Canada through a semester at one of our universities or colleges would undoubtedly be an excellent promotional tool.

As discussed earlier in this report, immigration consultants have the resources and ability to promote Canada. However, this should only be encouraged when a regulatory structure is in place. When such a structure is created, their promotional activities should be supported and partnerships with the missions, similar to the coordinated activities that currently take place with the Canadian Education Centre, should be explored.

RECOMMENDATION 45

Citizenship and Immigration Canada should undertake more promotional activities and proactive recruiting of skilled workers.

RECOMMENDATION 46

The provinces should be encouraged to undertake more promotional activities.

RECOMMENDATION 47

The government should encourage student exchange programs for Canadian colleges and universities.

RECOMMENDATION 48

Once immigration consultants are regulated and their marketing practices made subject to a professional code of conduct, they should be encouraged in their promotional activities.

RECOGNITION OF FOREIGN CREDENTIALS

The Committee's most recent report of March 2002 identified the recognition of foreign credentials as a significant concern, and this topic was discussed with overseas staff during the course of the present study. The issue, of course, is that skilled workers who are accepted for permanent residence often discover that licensing requirements preclude them from working in their profession or trade in Canada. For many, their educational and employment background is not considered valid for the purpose of accreditation in Canada.

The Committee was pleased to hear that the overseas missions routinely inform prospective immigrants of this potential barrier to participation in the Canadian workforce. In fact, those accepted for permanent residence may be required to sign a form confirming that they understand that receipt of an immigrant visa does not guarantee that they will be able to practise in Canada. There is a form, the IMM 1456, specifically for physicians, and a general declaration form, the IMM 1455, that reads:

> I fully understand that the issuance of an immigrant visa to me in no way assures my eventual acceptance into the practice of my profession or occupation in Canada. I realize that such acceptance is at the sole discretion of the licensing authority in the province in which I wish to work or practise. I further understand that acceptance by the licensing authority in any province or provinces of Canada is not an assurance of acceptance in other provinces.

When speaking with Australian immigration officers, the Committee was told of that country's centralized credential assessment program. Although the recognition of overseas qualifications involves federal, state and territorial governments, as well as independent professional bodies, initiatives at the Commonwealth level have led to the creation of coordinating bodies. The Committee was informed that the Australian Immigration Department has a section that is focused exclusively on assessment and liaison with the professional and trade regulatory agencies. The National Office of Overseas Skills Recognition (NOOSR) is responsible for coordination and also does the assessments for teaching occupations. Assessments for the trades are done by a central authority, as are those for "generalist" occupations, while NOOSR helps facilate assessments in the professions and other occupations with the appropriate bodies. Given their advanced system, the Australians are able to require that applicants' skills be assessed by the authority for their nominated occupation before they apply for permanent residence.

The Committee agrees that such a process would go a long way to addressing the problems with foreign accreditation in Canada, but realizes that coordination of provincial and territorial regulatory bodies is a major challenge. Nonetheless, it is something we must strive for. In the interim, other options should be explored, such as the possibility of providing incentives to prospective immigrants who obtain a professional or trade assessment from a Canadian regulatory body in their intended province of residence. They might, for example, be given priority processing akin to that for provincial nominees if the assessment revealed a likelihood of accreditation. Alternatively, it could be publicized that such an assessment in advance of applying for permanent residence would make the waiver of an interview more likely.

RECOMMENDATION 49

Information regarding the bodies in Canada that perform educational and technical professional assessments should be centrally compiled and available on the Citizenship and Immigration Canada Web site and the Web sites of the individual missions.

RECOMMENDATION 50

The various bodies regulating trade and professional accreditation in Canada should be encouraged to work together to address issues of foreign education and skills assessment.

RECOMMENDATION 51

The recognition of foreign credentials should be given priority when the federal, provincial and territorial ministers of immigration meet

later this year. Partnerships between the federal, provincial and territorial governments, and the licensing bodies, should be pursued.

RECOMMENDATION 52

Incentives should be provided to encourage individuals to obtain a provincial professional or trade assessment prior to applying for permanent residence.

BUSINESS PLAN

All of the Committee's preceding recommendations are directed at attracting skilled workers and improving our missions' ability to process applications efficiently so that Canada's immigration needs are met. Making skilled workers the second priority, creating processing units dedicated exclusively to this class and implementing mechanisms to identify the "best of the best" will take significant program realignment. More overall resources, along with operational changes and program integrity improvements such as ending offshore processing and expanding the centralization of purely administrative functions, will form a good foundation from which we can proceed to attain our goals.

The future business plan of each mission should reflect the foregoing recommendations and should clearly set out the manner in wich they will be adopted .

RECOMMENDATION 53

The future business plan of each mission should reflect the Committee's recommendations and should specify, taking into account the particular pressures on the post in question, how they will be implemented.

LIST OF RECOMMENDATIONS

RECOMMENDATION 1

Skilled worker immigration applications should be given second priority in processing. Within that group, the highest priority should be given to those with arranged employment.

RECOMMENDATION 2

In order to achieve a balance that is in Canada's best interests, the components of non-discretionary processing should be analyzed.

RECOMMENDATION 3

Realistic service standards should be established and publicized for processing skilled worker applications.

RECOMMENDATION 4

Units dedicated exclusively to processing skilled worker applications should be established on a pilot project basis.

RECOMMENDATION 5

A system of inventory management should be fair and transparent; should promote excellence; should be efficient, simple and cost effective; should safeguard program integrity and security; and, should be sufficiently flexible to respond to Canada's overall interests.

RECOMMENDATION 6

Accurate skilled worker processing times for each post should be publicized on their Web sites.

RECOMMENDATION 7

Restricting the ability of qualified people to submit a skilled worker application should *not* be used as a method to manage the immigration inventory.

RECOMMENDATION 8

Medical officers overseas must be provided with resources that are adequate to permit them both to screen prospective immigrants for tuberculosis and other diseases that impact public health in Canada and to continually monitor worldwide public health trends.

RECOMMENDATION 9

Citizenship and Immigration Canada should be permitted to tell sponsors about significant medical findings in relation to the person they are sponsoring, particularly when that information is likely to affect the sponsor's own health.

RECOMMENDATION 10

More resources should be provided so that all customer service programs, including the Department's call centres and the e-CAS system, can be improved to provide more information to clients.

RECOMMENDATION 11

Members of Parliament should inform constituents seeking file status information of the e-CAS Service. Other inquiries should be managed prudently by MPs, taking into account the high volume of applications at some missions.

RECOMMENDATION 12

Members of Parliament wishing to play an advocacy role in immigration matters should be encouraged to educate themselves about the Act and regulations.

RECOMMENDATION 13

As a part of the Department's commitment to customer service, the flow of information to applicants should continue to be improved.

RECOMMENDATION 14

The Centralized Imaging Pilot should be expanded with due caution, and further options to centralize administrative processes should be examined. However, all major decisions must be made by overseas officers to maintain program integrity.

RECOMMENDATION 15

Additional resources should be allocated to process skilled worker immigrant applications at our missions abroad.

RECOMMENDATION 16

Additional resources should be used to enable:

- **Skilled workers to be given second priority and to be processed faster;**
- **Immigration levels to be increased;**
- **Physical infrastructure to be expanded where facilities are currently stretched to the maximum; and**
- **Selective targeting and recruitment of highly skilled immigrants.**

RECOMMENDATION 17

Where a lack of space in Canada's primary location in a country precludes effectively utilizing additional personnel, the government should consider expanding the use for immigration purposes of the consulates in the country or establishing new satellite offices.

RECOMMENDATION 18

Departmental budgeting should be flexible enough to address the increasing volumes of non-immigrant applications to ensure that the processing of skilled worker applications is not interrupted.

RECOMMENDATION 19

Consideration should be given to allocating application fees for non-immigrant visas to the processing mission as a means of alleviating the budgetary impact of increasing volumes.

RECOMMENDATION 20

Significantly more immigration control officers should be hired to work overseas and the necessary administrative and technological support should be provided to them.

RECOMMENDATION 21

Immigration control officers should be assigned to work full-time at airports that have been identified as major transit points for illegal entry into Canada.

RECOMMENDATION 22

More resources should be provided to immigration control officers to train airline staff in fraud detection.

RECOMMENDATION 23

The Department should develop a communications strategy to inform the general public of the presence of Canadian immigration control officers at airports and of their ability to detect fraud. Such programs should target countries where fraud occurs regularly.

RECOMMENDATION 24

The importance of immigration control officers should be recognized and the position should be treated as a senior position within the Department.

RECOMMENDATION 25

Greater intelligence resources should be made available to immigration control officers by the RCMP, CSIS and the Canadian Security Establishment.

RECOMMENDATION 26

Department management should continue to encourage the development of informal information exchanges between Canadian immigration control officers and their foreign counterparts.

RECOMMENDATION 27

In order to prevent mission shopping, applicants for immigration should be required to submit their applications to the post that serves the country in which they have been living for a least one year.

RECOMMENDATION 28

Citizenship and Immigration Canada should not move files from post to post in an attempt to relieve processing bottlenecks.

RECOMMENDATION 29

Greater resources should be provided at the file screening stage to allow for more careful scrutiny of identity documents, police certificates, and employment and educational records.

RECOMMENDATION 30

Medical officers at Canada's overseas missions should be provided with greater resources to allow for more effective monitoring of local designated medical practitioners.

RECOMMENDATION 31

The use of locally engaged officers at our overseas missions is essential and should be continued.

RECOMMENDATION 32

Canada-based officers should be responsible for making final decisions regarding the issuance of visas where a personnel analysis indicates potential risk.

RECOMMENDATION 33

A rigorous program of review and audit should be maintained to ensure the integrity of decision-making by all overseas personnel.

RECOMMENDATION 34

The Minister should discuss the issue of "visa schools" and shortcomings in provincial licensing and accreditation requirements when meeting with the provinces and territories at the upcoming conference of immigration ministers. All levels of government should work towards eliminating these enterprises and raising standards.

RECOMMENDATION 35

The definition of "instruction" in the regulations should be modified to better reflect the requirements of full-time post-secondary education.

RECOMMENDATION 36

Canadians involved in the fraudulent use of documents or other forms of immigration fraud should face prosecution and significant penalties. This should be a higher priority for the Department of Justice.

RECOMMENDATION 37

Resources should be provided to ensure that where local law enforcement procedures exist, Canadian immigration control officers are able to assist in the prosecution of those involved in immigration fraud.

RECOMMENDATION 38

Where local law enforcement procedures do not exist or are inadequate to deter immigration fraud, the Canadian government should encourage and assist the host nation to develop effective

criminal enforcement and penalties. This is particularly important for transit areas in airports.

RECOMMENDATION 39

Provinces and territories should be encouraged to enter the provincial nominee program, or, if they already have an agreement under the program, to continue to develop and refine it.

RECOMMENDATION 40

Provinces participating in the provincial nominee program should ensure that local employers are fully informed about the program's potential to assist them in attracting the skilled workers they need.

RECOMMENDATION 41

The question of the role that immigration representatives play in referring immigrants to provincial authorities should be discussed at the upcoming federal-provincial-territorial conference of immigration ministers.

RECOMMENDATION 42

The possibility of municipalities, in partnership with the provinces and the private sector, directly recruiting immigrants to suit their particular needs should be explored.

RECOMMENDATION 43

Citizenship and Immigration Canada should proceed expeditiously, in conjunction with the groups representing immigration consultants, to establish a Canadian college of immigration practitioners.

RECOMMENDATION 44

Citizenship and Immigration Canada should only deal with a representative who is a citizen or permanent resident of Canada; and, a member in good standing of the Canadian college of immigration practitioners or a member in good standing of a provincial or territorial Bar in Canada.

RECOMMENDATION 45

Citizenship and Immigration Canada should undertake more promotional activities and proactive recruiting of skilled workers.

RECOMMENDATION 46

The provinces should be encouraged to undertake more promotional activities.

RECOMMENDATION 47

The government should encourage student exchange programs for Canadian colleges and universities.

RECOMMENDATION 48

Once immigration consultants are regulated and their marketing practices made subject to a professional code of conduct, they should be encouraged in their promotional activities.

RECOMMENDATION 49

Information regarding the bodies in Canada that perform educational and technical professional assessments should be centrally compiled and available on the Citizenship and Immigration Canada Web site and the Web sites of the individual missions.

RECOMMENDATION 50

The various bodies regulating trade and professional accreditation in Canada should be encouraged to work together to address issues of foreign education and skills assessment.

RECOMMENDATION 51

The recognition of foreign credentials should be given priority when the federal, provincial and territorial ministers of immigration meet later this year. Partnerships between the federal, provincial and territorial governments, and the licensing bodies, should be pursued.

RECOMMENDATION 52

Incentives should be provided to encourage individuals to obtain a provincial professional or trade assessment prior to applying for permanent residence.

RECOMMENDATION 53

The future business plan of each mission should reflect the Committee's recommendations and should specify, taking into account the particular pressures on the post in question, how they will be implemented.

KEY OPERATIONAL RECOMMENDATIONS

The recommendations in this report cover various aspects of our overseas immigration processing. Program integrity issues and the marketing of Canada are of course important, but the main focus of our study relates to operational improvements. These improvements will enable us to better meet our demographic needs and ensure economic development. The following recommendations relate specifically to program operations.

RECOMMENDATION 1

Skilled worker immigration applications should be given second priority in processing. Within that group, the highest priority should be given to those with arranged employment.

RECOMMENDATION 2

In order to achieve a balance that is in Canada's best interests, the components of non-discretionary processing should be analyzed.

RECOMMENDATION 3

Realistic service standards should be established and publicized for processing skilled worker applications.

RECOMMENDATION 4

Units dedicated exclusively to processing skilled worker applications should be established on a pilot project basis.

RECOMMENDATION 5

A system of inventory management should be fair and transparent; should promote excellence; should be efficient, simple and cost effective; should safeguard program integrity and security; and, should be sufficiently flexible to respond to Canada's overall interests.

RECOMMENDATION 6

Accurate skilled worker processing times for each post should be publicized on their Web sites.

RECOMMENDATION 10

More resources should be provided so that all customer service programs, including the Department's call centres and the e-CAS system, can be improved to provide more information to clients.

RECOMMENDATION 13

As a part of the Department's commitment to customer service, the flow of information to applicants should continue to be improved.

RECOMMENDATION 14

The Centralized Imaging Pilot should be expanded with due caution, and further options to centralize administrative processes should be examined. However, all major decisions must be made by overseas officers to maintain program integrity.

RECOMMENDATION 15

Additional resources should be allocated to process skilled worker immigrant applications at our missions abroad.

RECOMMENDATION 16

Additional resources should be used to enable:

- **Skilled workers to be given second priority and to be processed faster;**
- **Immigration levels to be increased;**
- **Physical infrastructure to be expanded where facilities are currently stretched to the maximum; and**
- **Selective targeting and recruitment of highly skilled immigrants.**

RECOMMENDATION 17

Where a lack of space in Canada's primary location in a country precludes effectively utilizing additional personnel, the government should consider expanding the use for immigration purposes of the consulates in the country or establishing new satellite offices.

RECOMMENDATION 18

Departmental budgeting should be flexible enough to address the increasing volumes of non-immigrant applications to ensure that the processing of skilled worker applications is not interrupted.

RECOMMENDATION 19

Consideration should be given to allocating application fees for non-immigrant visas to the processing mission as a means of alleviating the budgetary impact of increasing volumes.

RECOMMENDATION 27

In order to prevent mission shopping, applicants for immigration should be required to submit their applications to the post that serves the country in which they have been living for a least one year.

RECOMMENDATION 28

Citizenship and Immigration Canada should not move files from post to post in an attempt to relieve processing bottlenecks.

RECOMMENDATION 39

Provinces and territories should be encouraged to enter the provincial nominee program, or, if they already have an agreement under the program, to continue to develop and refine it.

RECOMMENDATION 40

Provinces participating in the provincial nominee program should ensure that local employers are fully informed about the program's potential to assist them in attracting the skilled workers they need.

RECOMMENDATION 42

The possibility of municipalities, in partnership with the provinces and the private sector, directly recruiting immigrants to suit their particular needs should be explored.

RECOMMENDATION 52

Incentives should be provided to encourage individuals to obtain a provincial professional or trade assessment prior to applying for permanent residence.

RECOMMENDATION 53

The future business plan of each mission should reflect the Committee's recommendations and should specify, taking into account the particular pressures on the post in question, how they will be implemented.

APPENDIX A
LIST OF WITNESSES

CANADA

Department of Citizenship and Immigration

Daniel Jean, Director General, International Region

Rénald Gilbert, Director, Asia and Pacific, International Region

Anton Jurkovich, Director, Europe, International Region

Lea Vachon, Head, Visits and Protocol Unit, Management Services, International Region

ASIA

Hong Kong, Shanghai and Beijing (China), Seoul (South Korea)

Hong Kong

Consulate General of Canada

Anthony Burger, Consul General

Tom Ryan, Consul, Immigration Program Manager

John Choi, Consul (Immigration)

Dan Dragovich, Consul (Immigration)

Frazer Mark, Consul (Immigration)

Victor Lum, Vice-consul (Immigration)

Shanghai

Consulate General of Canada

Stewart Beck, Consul General

John So, Vice-consul (Immigration)

Beijing

Canadian Embassy

His Excellency Joseph Caron, Ambassador
Dennis Scown, Minister-Counsellor, Immigration Program Manager
Robert Mackenzie, Minister, Trade Section Manager
David Manicom, Counsellor, Deputy Immigration Program Manager
Dr. Brian Dobie, Attaché, Head of the Medical Unit
Rick Shakespeare, Counsellor (Immigration)
Isabelle Ouellet, Second Secretary (Immigration)
Larry Penn, Second Secretary (Immigration)
Sébastien Francoeur, Third Secretary (Immigration)
Ilse DeRuytter (Immigration)
Ma Lan (Immigration)

Other embassies visited in Beijing

David Hopper, Consul, U.S.A Embassy
Neil Caddie, Counsellor, New Zealand Immigration
Ian Wilson, First Secretary, British Embassy
Roger Neilson, Counsellor, Australian Embassy

Seoul

Canadian Embassy

Penny Fraser, Counsellor, Immigration Program Manager
Daniel Vaughan, First Secretary, Deputy Immigration Program Manager
Randy Jankowski, First Secretary (Immigration)
Lauri Friesen, Second Secretary (Immigration)
Moonho Lee (Immigration)
Seongkueong Kim (Immigration)
Swhwa Kim (Immigration)

EUROPE

London (England), Berlin (Germany), Vienna (Austria), France (Paris)

London

Canadian High Commission

His Excellency Jeremy Kinsman, High Commissioner

Robert Rochon, Deputy High Commissioner

Jean Roberge, Minister-Counsellor, Immigration Program Manager

Helen Amundsen, Counsellor, Deputy Immigration Program Manager

Denise Defoy, Counsellor (Immigration)

Kent Francis, First Secretary (Immigration)

Christine Foley (Immigration)

* * *

Catherine Bush, Head of Product Management for the City and Guilds Trades Certification Board

Lorna Froud, Head of Careers at Oxford Brooks University

Angela Eagle, M.P. Parliamentary Under-Secretary of State for Europe

Members of the U.K. Home Affairs Committee met in London

Gwyn Prosser, M.P.

Humphrey Malins, M.P.

Tom Watson, M.P.

Janet Dean, M.P.

Bridget Prentice, M.P.

Andrew Kennon, Clerk of the Committee

Other embassies visited in London

Edward Skerrett, Attaché, U.S. Embassy

Helen Wilson, Counsellor, Immigration, Australian High Commission

Berlin

Canadian Embassy

Her Excellency Marie Bernard-Meunier, Ambassador

John Rose, Counsellor, Immigration Program Manager

Tom Richter, First Secretary (Immigration)

Michael Stetzuhn (Immigration)

Kade Eede (Immigration)

Margarita Rodriguez (Immigration)

Brian Casey, Counsellor, Immigration Program Manager, Moscow

Other embassies and organizations visited in Berlin

Gerald Schomann, Zentralstelle fuer Arbeitsvermittlung (International Placement Agency, Bonn)

Dagman Feldgen, Ministry of Labour and Social Affairs

Robert Henkel, BDI

Jim Levy, U.S. Embassy

Petra Canard, Australian Embassy

Mario Psiroukis, Australian Embassy

German Parliamentary Group met in Berlin

Rüdiger Veit, Social Democratic Party of Germany (SPD)

Wolfgang Zeitlmann, Cristian Democratic Union of Germany/Christian Social Union (CDU/CSU)

Petra Pau, Party of Democratic Socialism (PDS)

Marieluise Beck, Bündnis,90/Die Grünen, Alliance 90/The Greens (B90/Greens)

Cem Oezdemir, Bündnis 90/Die Grünen, Alliance 90/The Greens (B90/Greens)

Christian Mueller, MP, Social Democratic Party of Germany (SPD), German-Canadian Parliamentary Group

Volkman Schultz, MP. German-Canadian Parliamentary Group

Elizabeth Mueller, German Foreign Ministry

Cornelia Schmalz-Jacobsen, Evangelische Akademie Tutzing

Vienna

Canadian Embassy

Peter Lilius, Counsellor, Immigration Program Manager

Robert McLeman, First Secretary (Immigration)

Dr. Jeremy Brown, Attaché, Head of the Medical Unit

Other embassies and organizations visited in Vienna

James Pettit, Consul General, U.S. Embassy

Len Forth, A/Officer in Charge, U.S. Immigration and Naturalization Service, U.S. Embassy

Linda Urquart, Counsellor, Immigration, Australian Embassy

Karole Paul, Head of Mission, United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR)

Irena Vojackova-Sollorano, Head of Mission, International Organization for Migration (IOM)

Jonas Widgren, Director General, International Centre for Migration Policy Development (ICMPD)

From the Nationalrat (National Council/Parliament) in Vienna

Dr. Heinz Fischer, President

From Organization for Security and Co-operation in Europe (OSCE)

Helga Konrad, Chair of OSCE Stability Pact Task Force on Human Trafficking

Paris

Canadian Embassy

His Excellency Raymond Chrétien, Ambassador

Brian Davis, Counsellor, Immigration Program Manager

Jean-Louis Laberge, Counsellor (Immigration)

Louise Van Winkle (Immigration)

Dr. Sylvain Bertrand, Attaché, Head of the Medical Unit

S. Guay, Counsellor

Other embassies visited in Paris

K. Cala, director of Australian Visa Service in Paris

Nancy Sambaiew, Consul General at the American Embassy

Quebec Delegation in Paris

Micheline Baril, Director, Quebec Immigration Service

Manon Boucher, Chief, Promotion, Quebec Immigration Service

INDIA

New Delhi (India)

New Delhi

Canadian High Commission

His Excellency Peter Sutherland, High Commissioner

Rod Fields, Counsellor, Immigration Program Manager

Neil Brockenshire, Counsellor, Deputy Immigration Program Manager

Ninon Valade, Counsellor (Immigration)

Bill Marshall, First Secretary (Immigration)

Keith Taylor, First Secretary (Immigration)

Nirmal Gill, Counsellor (Immigration)

Tony Milic, First Secretary (Immigration)

K.K. Jarth (Immigration)

Dr. Patrick Thériault, Attaché, Head of the Medical Unit

Dr. Sylvie Martin, Attaché, Medical Officer

Other embassies and organizations visited in India

Judith O'Neill, Counsellor (Immigration) and Regional Director, Australian High Commission

Isabel Pritchett, First Secretary (Immigration), Australian High Commission

Hans Blume, Second Secretary (Immigration), Australian High Commission

Raymond R. Baca, Consul — First Secretary, U.S. Embassy

Alan Barry, First Secretary (Immigration), New Delhi Branch of the New Zealand High Commission

Dr. T. Walia, Deputy Representative of the World Health Organization for India

Augustine P. Mahiga, Chief of Mission, United Nation High Commissioner for Refugees (UNHCR)

REQUEST FOR GOVERNMENT RESPONSE

Pursuant to Standing Order 109, your Committee requests the Government to table a comprehensive response to this Report.

A copy of the relevant Minutes of Proceedings of the Standing Committee on Citizenship and Immigration (*Issues Nos 60 to 69 which includes this report*) is tabled.

Respectfully submitted,

Joe Fontana, M.P.
Chairman

Canadian Alliance Supplementary Opinion
Issued by:
Diane Ablonczy, M.P.
Paul Forseth, M.P.
Lynne Yelich, M.P.

1. The Canadian Alliance generally supports the recommendations in *Competing for Immigrants.* However, there is one important issue raised in Committee members' discussion with field immigration officers that has not been clearly addressed in the report: namely, that even with additional resources, the system is not be able to cope with the rapidly increasing volume of applications.

2. In addition to the existing backlog, the number of applications is rising steeply year-by-year. This situation is untenable both for the applicant in the queue and for the officers at our busiest posts. Dedicated and honourable staff feel undue pressure from such heavy volumes and program integrity can be negatively impacted. It is imperative from a management perspective that we change the way we do business. Few of the traditional tools will be available under the new selection system. A more direct and more efficient way of managing the intake of applications to eliminate the backlogs must be developed.

3. Senior managers in the department want political permission to develop intake management measures in order to address serious systemic delays. Currently, the application information often becomes stale dated by the time it comes to be processed.

4. Canada must be internationally competitive. A variety of approaches must be explored to fill our need for skilled workers. Canada must strive to process and approve applicants faster than our international competitors by means of an employer-driven fast-track process of quick acceptance and specialized processing. The Canadian Alliance has concerns that Canada's immigration system cannot provide us with the skilled workers we need, despite the new law expected on June 28, 2002. Furthermore, Canada must manage according to its priorities, and not be at the mercy of foreign pressures.

5. Various options should be explored. Although rejected by the majority on the Committee, we think it could be feasible to consider taking applications through one central location and for a specified time period each year. Those who qualified to be considered for immigration in that period would enter the process, with a high priority given to skilled workers. The rest of the applications would be returned, thus keeping the inventory current. Another option would be to accept the number of applications that would likely produce the target number of visas, and then allot other applications a processing number that would represent their place in the application queue. Fees would, of course, be adjusted accordingly.

6. Although we are not in a position to assess the best option or combination of options, we have concluded that such measures are necessary. The majority report suggests principles for the system generally, and we suggest that these are the principles that should particularly guide intake management: it must be transparent, must promote excellence, must safeguard national security and must be inherently efficient, simple, and cost effective. Continuing to swamp our offices abroad with a rising tide of applications that we cannot hope to process in a timely and quality manner, simply makes no sense. This is a critical issue which must be specifically and effectively addressed as quickly as possible.

Recommendation: Citizenship and Immigration Canada should introduce intake management measures as part of its administrative strategy to better concentrate upon skilled workers and to deliver the program in a timely manner.

BLOC QUÉBÉCOIS SUPPLEMENTARY OPINION

From April 13-25, 2002, three groups of parliamentarians, members of the Standing Committee for Citizenship and Immigration, carried out missions to obtain a more accurate understanding of the work entrusted to bureaucrats from Immigration-Canada posted abroad, such as their broad responsibilities and capacity to assume them notwithstanding the clearly insufficient resources that they are given to minimize waiting times and ensure that delays are reasonable. The committee report rightly summarizes our opinions and its fifty-three recommendations appear to offer interesting alternatives for solutions that are in accordance with values of openness, equality, and respect for individuals.

The Bloc Québécois considers it appropriate to attach to the report a summary of the meeting held with officials at Immigration-Québec in Paris.

The Paris office currently oversees immigration services for occidental Europe and Israel. Thirty people maintain these services for more than fifty countries. Tunisian and Algerian files are now dealt with in Montreal while those that come from Morocco and Africa processed in Rabat.

Québec's objective for 2003 is 45 000 immigrants. In Paris alone, in 2002-2003, we expect to approve 6 000 workers, while in 2001-2002, 3 700 selection certificates were issued. The average processing time per file is three months. The cost of a selection certificate (work permit) is $300 and is valid for three years. An interview is required only if the candidate does not obtain a passing score at the initial examination of the application. In reality, one out of every two applicants is interviewed. The validity of certifications and qualifications (study, work) presented by candidates from Western Europe generally requires very little verification.

It is interesting that the Québec Immigration section has been recently confronted by the use of a new selection grid and that it was able to avoid the invidious task of applying the new grid retroactively. In the spirit of justice and in the interests equality, the two grids were used simultaneously. The process was the following: from the effective application date of the new grid, all candidates who had submitted their application using the old grid were first evaluated with the new grid. If they did not qualify, there were automatically re-evaluated with the old grid.

The issue of the promoting immigration to Québec was also brought up at this meeting. It seems that previous strategies put in place are successful. Those aged 20-35 are the target audience, and since they constitute the majority of internet users, this tool is particularly useful to advertise **Québec, land of promise**. Further, information meetings are organized in Paris and in other large cities. They speak both to universities and to technical workers and professionals. Attendance at these meetings varies between 60 and 200 people and the majority (70%) are men.

The Bloc Québécois hopes that the québécois example will encourage reflection that will be beneficial to applicants for permanent residence that deserve to be treated with respect and fairness.

Madeleine Dalphond-Guiral
Member of Parliament for Laval-Centre
Bloc Québécois critic for Citizenship and Immigration

June 7, 2002

NEW DEMOCRATIC PARTY SUPPLEMENTARY OPINION
JUDY WASYLYCIA-LEIS, MP

The need to address the matter of Canada's ability to compete for immigrants is becoming increasingly critical. Canada needs immigrants. Our most recent census data shows that we will not be able to maintain our population or our skilled workforce without attracting increasing numbers of immigrants. This has served to underline the need for a revamped immigration policy. It is a message that comes just as we are entering a period of increased competition for immigrants worldwide.

A policy based on vision

For most immigrants, selecting a destination — a new home where they hope to flourish and establish their families — is based on very personal and subjective criteria. It is a question of comparing their vision for their future with our vision and what other countries have to offer.

Canada's vision is presented through our immigration legislation, regulations, guidelines and programs. But that vision, as it stands, fails to make a convincing case for Canada as a welcoming society for immigrants. The federal government presents no clearly articulated population-based strategy; no clear vision of an open immigration policy, of a country drawing strength from its diversity and acting decisively against intolerance.

The new Immigration and Refugee Protection Act is far from visionary, charts a cautious approach and is as much about keeping people out as welcoming them. The new rules discriminate against those who may lack formal educational qualifications but who nonetheless would contribute productively to our society. Versatility has become the catchword in Canada's new knowledge-based economy, yet our immigration requirements are not adequately geared to that new reality. As well, arbitrary retroactive deadlines that were designed to cut people off of waiting lists are still part of the picture. Combined with an increasingly restrictive approach to refugees, this signals that Canada is moving away from the humanitarian traditions that have been at the very root of our past success in attracting immigrants.

A multi-pronged strategy

Canada's approach must change. In order for Canada to succeed in the toughening competition to attract immigrants, there must be an integrated approach using a multi-pronged strategy that clearly points to Canada as a destination of choice. This means looking beyond short-term economic self-interest and beyond the administrative problems of the day. Policies that will succeed in attracting immigrants and in convincing

them to stay, once here, have to address the need to feel welcome, to be valued and to belong. These must include:

1. Recognition of foreign credentials

Canada must improve the recognition of foreign credentials and experience. Many immigrants find that the assets that qualified them to come here prove to be of little or no value in getting a job in their field once they have arrived. This has become a chronic and debilitating problem for immigrants — a problem that studies say is getting worse. It undermines newcomers' confidence, impedes their integration and may ultimately lead them to abandon Canada for a more hospitable alternative. There are hundreds of regulatory bodies nationwide, each with their own standards and procedures. Federal leadership is needed to eliminate these well-documented barriers, to develop mechanisms to ensure that immigrants gain access to employment in their field of expertise, and to place work-ready immigrants in jobs as quickly as possible.

2. Family Reunification

The valuable role that the presence of family members can play in setting down new roots has also been undervalued. Wanting to have family members close at hand to share in our lives is common to immigrants and non-immigrants alike. It contributes to our sense of community. As well, family members can provide familiar and trusted support, especially during a period of adjustment. Expanding the family class definition to include more extended family members — at least, grandparents, sisters and brothers — would ease some of the strain of immigration. Speeding up the family reunification process, that can sometimes drag on for years, would also reduce the stress of prolonged separation. Short-term family access is also important. Improving visitor visa processing would ensure that temporary contact is possible. The role of family ties and links to cultural communities in attracting and keeping immigrants cannot be underestimated.

3. Ending the head tax

For many people, especially those from less materially affluent countries, the Right of Landing Fee poses an insurmountable barrier to immigration. Commonly referred to as the "head tax", this $950 fee together with the administrative fee of $500 per adult and $100 per child places immigration here well beyond the means of many who have much to offer Canada. It saddles others with an immediate debt burden that adds significantly to the strain of settlement. These fees need to be phased out as quickly as possible.

4. Effective settlement services

Comprehensive and adequately-funded settlement services are integral to any policy that is going to attract and retain immigrants. Such services should include, for example, skills upgrading, employment assistance, official languages training, affordable housing strategies and should be complemented by extensive public awareness programs to acquaint more Canadians with the benefits of immigration. The lead for the needed overhaul of our settlement efforts should come from the federal government with services developed in cooperation with the provinces and territories and with meaningful consultation and collaboration with municipalities. Municipalities are a vital component often ignored but frequently left to pick up settlement responsibilities that have been downloaded as a result of federal cuts to social programs. Readily available settlement services are essential to help immigrants make a successful transition to life in Canada, as quickly as possible, and to begin participating fully in Canada's economy at the earliest opportunity.

5. Renewed multiculturalism

Building strength from diversity and preserving Canada's multicultural identity are ideas that must be at the core of our immigration policy. We need more than a passive acceptance of our cultural differences. What is called for is a proactive strategy to promote positive race and ethnic relations in order to strengthen respect for diversity in tandem with a clear and immediate response to any racially or religiously motivated hatred. This sends the all-important message that Canada is home, not just to those already here but to everyone seeking a stable and secure environment in which to relocate.

We can succeed in meeting the urgent new challenges before us, if we build our vision for immigration on the traditions of this nation of immigrants that is Canada, and if we deliver the promise of that vision with the generosity of spirit, commitment and resources that are its due.

Progressive Conservative Party Supplementary Opinion
Inky Mark, MP

Canada is a land of immigrants. Our past, present and future has and will continue to depend on immigration. The PC Party of Canada supports the recommendations of this report. As said many times, hopefully this report will not become another dust collector.

A lot of thought and work has gone into this report by all members of the Standing Committee on Citizenship and Immigration. No responsible Minister would ignore the recommendations of this report.

The PC Party of Canada's view is that immigration enriches Canadian society, both through increased cultural diversity and new economic opportunities. Canada's economic future requires a streamlined skilled workers processing system. It is not acceptable that the best brains of the world applying to enter Canada may take up to 5 years to be landed. The developed countries of the world are competing for those skilled workers. Improvements will not happen without hiring more personnel throughout the system. CIC is still experiencing the Liberal budget cuts of 1995.

We support the idea that both provincial and municipal governments should be involved in attracting immigrants to Canada. We support an immigration system that is both open and accessible to those who qualify. We oppose the notion that Canada should stop taking immigrant applications because currently there is a backlog. This is a recommendation by the Canadian Alliance Party. This idea would send a very negative message to the world community that Canada was closing its doors to immigration. Canada cannot afford to be perceived as shutting the door on immigration. There are other means to manage inventory.

Public confidence in the immigration system is essential. The abuse of refugee claims to gain a fast track to the benefits of landed immigrant status in Canada has undermined the integrity of the system. It is also unfair to those who follow the legal process and may wait up to 5 years to be processed. In a post 9/11 environment, Canada must send a strong message that we will not tolerate violations of our immigration and refugee system and that abusers will be prosecuted to the full extent of the law.

The PC Party of Canada will continue to oppose the concept of retroactivity as found in the new Bill C-11 regulations which is supported by both the Liberal Party and the Canadian Alliance Party. Retroactivity is unreasonable, unfair and reprehensible.

MINUTES OF PROCEEDINGS

Thursday, June 6, 2002
(*Meeting No. 69*)

The Standing Committee on Citizenship and Immigration met *in camera* at 9:20 a.m. this day, in Room 269, West Block, the Chair, Joe Fontana, presiding.

Members of the Committee present: Diane Ablonczy, Mark Assad, Yvon Charbonneau, Madeleine Dalphond-Guiral, Joe Fontana, Steve Mahoney, Inky Mark, Anita Neville, Jerry Pickard, David Price.

In attendance: *From the Library of Parliament*: Benjamin Dolin; Margaret Young, analysts.

Pursuant to its mandate under Standing Order 108(2) and its order of February 4, 2002, the Committee resumed its study on "Competing for Immigrants".

The Committee resumed its discussions on a draft report on "Competing for Immigrants".

It was agreed, — That in response to the decision by the Minister of Citizenship and Immigration to delay creation of the refugee appeal division provided for in the new Act, the Committee recommends to the Minister that he consider retaining two Board members to judge the admissibility of asylum claims and that the Representative from the Bloc Quebecois be authorized on behalf of the Committee to relay the above decision of the Committee to the Minister of Citizenship and Immigration and to the Canadian Council for Refugees.

It was agreed, — That the draft report, as amended, be concurred in and that the Chairman be instructed to present it to the House.

It was agreed, — That the Chair, in conjunction with the clerk and researchers, make such editorial changes as may be necessary without changing the substance of the report.

It was agreed, — That pursuant to Standing Order 109, the Committee request the government to table a comprehensive response to the report.

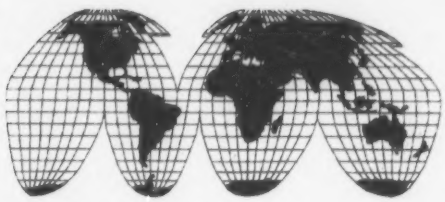
It was agreed, — That the Committee authorize the printing of supplemental opinions as an appendix to this report, immediately following the signature of the Chair and that they be submitted to the Clerk by 5:00 p.m. on Friday, June 7 2002.

At 9:50 a.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

Jacques Lahaie
Clerk of the Committee

CHAMBRE DES COMMUNES
CANADA

ATTIRER LES IMMIGRANTS



RAPPORT DU COMITÉ PERMANENT DE LA CITOYENNETÉ ET DE L'IMMIGRATION

Joe Fontana, député
Président

Juin 2002

Le Président de la Chambre des communes accorde, par la présente, l'autorisation de reproduire la totalité ou une partie de ce document à des fins éducatives et à des fins d'étude privée, de recherche, de critique, de compte rendu ou en vue d'en préparer un résumé de journal. Toute reproduction de ce document à des fins commerciales ou autres nécessite l'obtention au préalable d'une autorisation écrite du Président.

Si ce document renferme des extraits ou le texte intégral de mémoires présentés au Comité, on doit également obtenir de leurs auteurs l'autorisation de reproduire la totalité ou une partie de ces mémoires.

Les témoignages des réunions publiques du Comité sont disponibles par Internet : http://www.parl.gc.ca

En vente : Travaux publics et Services gouvernementaux Canada — Édition, Ottawa, Canada K1A 0S9

ATTIRER LES IMMIGRANTS

RAPPORT DU COMITÉ PERMANENT DE LA CITOYENNETÉ ET DE L'IMMIGRATION

Joe Fontana, député
Président

Juin 2002

MEMBRES DU COMITÉ PERMANENT DE LA CITOYENNETÉ ET DE L'IMMIGRATION

Joe Fontana
Président
Liberal

Jerry Pickard
Vice-président
Libéral

Diane Ablonczy
Vice-présidente
Alliance canadienne

Mark Assad
Libéral

Yvon Charbonneau
Libéral

Madeleine Dalphond-Guiral
Bloc Québécois

John Godfrey
Libéral

Art Hanger
Alliance canadienne

Steve Mahoney
Libéral

Inky Mark
Ind/Conservateur

Anita Neville
Libéral

David Price
Libéral

Stéphan Tremblay
Bloc Québécois

Tony Valeri
Libéral

Judy Wasylycia-Leis
Nouveau Parti
démocratique

Lynne Yelich
Alliance canadienne

GREFFIER DU COMITÉ

Jacques Lahaie

ATTACHÉS DE RECHERCHE DU COMITÉ
(*Direction de la recherche parlementaire)*

Benjamin Dolin

Margaret Young

REMERCIEMENTS

Le Comité n'aurait pu réaliser son étude sur « Attirer des immigrants » sans la collaboration de nombreuses personnes. Le président et les membres du Comité tiennent à remercier tous les témoins qui ont partagé avec eux leurs expériences et leurs connaissances à ce sujet.

Notre tâche n'aurait pu être menée à bien sans le précieux travail des analystes de la Direction de la recherche parlementaire, Benjamin Dolin et Margaret Young. Le Comité désire également exprimer sa gratitude au greffier, Jacques Lahaie, et à Lucie Poulin pour le travail administratif et leur dévouement tout au cours de cette étude.

Le Comité souhaite également remercier le personnel de la Direction des comités, celui du Bureau de la traduction de Travaux publics et Services gouvernementaux Canada, du ministère de la Citoyenneté et de l'Immigration à Ottawa et à l'étranger ainsi que les employés de soutien de la Chambre des communes qui ont fourni le soutien administratif et technique pour mener à terme le présent rapport.

Finalement, le président désire exprimer sa reconnaissance aux membres du Comité pour les nombreuses heures qu'ils ont consacrées à l'étude de cette question et à l'élaboration de ce rapport.

LE COMITÉ PERMANENT DE LA CITOYENNETÉ ET DE L'IMMIGRATION

a l'honneur de présenter son

QUATRIÈME RAPPORT

Conformément à son ordre de renvoi permanent aux termes du paragraphe 108(2) du Règlement, le Comité a mené une étude s'intitulant *Attirer les immigrants* et présente ses conclusions et recommandations.

TABLE DES MATIÈRES

ATTIRER LES IMMIGRANTS 1

CONTEXTE 1

OBSERVATIONS GÉNÉRALES 3

QUESTIONS RELATIVES AU FONCTIONNEMENT DU PROGRAMME 4

A. PRIORITÉ DU TRAITEMENT DES DEMANDES DE TRAVAILLEURS SPÉCIALISÉS 4

B. GESTION DU NOMBRE DE DEMANDES 6

C. QUESTIONS D'ORDRE MÉDICAL 8

D. DEMANDES DE RENSEIGNEMENTS DE DÉPUTÉS 9

E. TRAITEMENT CENTRALISÉ 10

F. RESSOURCES 11

G. TRAITEMENT DES DEMANDES NON LIÉES À L'IMMIGRATION 13

INTÉGRITÉ DU PROGRAMME 14

A. INTRODUCTION 14

B. LES ACI ET LES PROBLÈMES DE SÉCURITÉ 15

C. DEMANDES ÉMANANT DE L'EXTÉRIEUR 17

D. FRAUDES 19

Recours aux employés recrutés sur place 20

Établissements d'enseignement reconnus 22

Peines prévues en cas de fraude 23

PROGRAMME DE CANDIDATS DE LA PROVINCE/DU TERRITOIRE 24

CONSULTANTS 26

ACTIVITÉS DE PROMOTION 27

RECONNAISSANCE DES TITRE DE COMPÉTENCE ÉTRANGERS 29

PLAN D'ACTIVITÉS 31

LISTE DES RECOMMANDATIONS 33

RECOMMANDATIONS 41

ANNEXE A — LISTE DES TÉMOINS 45

DEMANDE DE RÉPONSE DU GOUVERNEMENT 53

OPINIONS COMPLÉMENTAIRES

— Alliance canadienne 55

— Bloc Québécois 57

— Nouveau Parti démocratique 59

— Parti progressiste-conservateur 63

PROCÈS-VERBAL 65

ATTIRER LES IMMIGRANTS

CONTEXTE

Depuis au moins six ans, les politiques, les pratiques et la législation canadiennes en matière d'immigration sont passées au peigne fin par le public, le gouvernement et le Parlement. En 1997, après une étude d'une année et de multiples rencontres avec le public, un groupe consultatif de trois personnes a soumis des constatations et recommandations détaillées au ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration. Un an plus tard, le gouvernement a donné suite en publiant un document de travail sur la question. Dans l'intervalle toutefois, au milieu des années 90, les moyens du Ministère ont été lourdement amputés par suite de la remise en ordre financière de l'administration fédérale.

Le Ministère et la Commission de l'immigration et du statut de réfugié ont dû traiter un flot continu et abondant de personnes arrivant par des moyens irréguliers, tantôt par bateau, comme en 1999, tantôt par d'autres voies plus discrètes. Les litiges et les décisions des tribunaux n'ont pas cessé d'influer sur les lois et les méthodes relatives à l'immigration. D'autre part, le volume croissant des demandes d'immigration ou autres a mis le personnel du Ministère à rude épreuve et a engendré une situation que le vérificateur général a qualifiée de grave en 2000.

Le premier projet de loi visant la refonte de notre législation en matière d'immigration, le projet de loi C-31, est né en avril 2000. Mort au *Feuilleton*, il est réapparu en février 2001 sous le numéro C-11. Après une étude approfondie par le Parlement, et notamment par le présent Comité, la *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés* (LIPR) a reçu la sanction royale au début de novembre 2001. Il s'agit là de la première refonte complète de la législation depuis 1976.

Une publication préalable du règlement qui devait accompagner la nouvelle Loi a eu lieu en décembre 2001 et en mars 2002. Le Comité, après avoir soigneusement examiné ces textes, y a recommandé l'apport de nombreuses modifications. À l'heure actuelle, les employés du Ministère apprennent à appliquer la nouvelle Loi et le nouveau Règlement; des politiques sont en cours d'élaboration et des instructions sont rédigées; de nouveaux formulaires sont en préparation, de même que la nouvelle carte « Feuille d'érable ». Toutes ces activités sont ciblées en vue de l'entrée en vigueur de la nouvelle Loi et de son Règlement, le 28 juin 2002. Cette démarche de très longue haleine a demandé la participation du public, de nombreuses parties intéressées, des parlementaires, ainsi que du gouvernement.

Le Comité est conscient que la mise en oeuvre de la Loi à la fin de juin ne sera pas facile. Nous savons que l'été est l'époque où les demandes de visas d'étudiant et de visiteur sont le plus nombreuses. C'est aussi la période où les employés prennent leurs vacances et où, à l'étranger, les membres du personnel permutant rejoignent leurs nouveaux postes. Au Canada, une bonne part des fonctions des agents sont assumées par des étudiants embauchés temporairement.

Une fois passés les inévitables cahots de la mise en branle, la mise en application de la nouvelle Loi devrait marquer le début d'une période de stabilité pour Citoyenneté et Immigration Canada (CIC). Le moment nous semble donc idéal pour prendre du recul et faire le point sur l'ensemble du programme d'immigration, afin de tirer profit au maximum du travail ardu qui a été accompli jusqu'à maintenant.

À la croisée des chemins, nous gardons à l'esprit plusieurs faits essentiels. D'après les données du recensement de 2001, le taux de la croissance démographique ralentit et la population vieillit. Le taux de fécondité (le nombre moyen d'enfants par femme) est tombé à 1,5, en baisse par rapport aux années récentes et très au-dessous du niveau de remplacement, qui est de 2,1. Citoyenneté et Immigration Canada estime que, dès 2026, si la tendance se maintient, toute augmentation de la population canadienne sera probablement le fait de l'immigration.

Les quelque 10 millions de Canadiens qui forment la première vague du baby-boom de l'après-Seconde Guerre mondiale commenceront à prendre leur retraite dans cinq ans, et continueront à le faire par étape pendant les prochains 20 à 25 ans, ce qui entraînera vraisemblablement des pénuries de main-d'oeuvre. D'ailleurs, certains ont déjà pris une retraite anticipée. En 2011, *toute* la croissance de notre population active sera probablement attribuable à l'immigration.

Dans certains secteurs, le manque de travailleurs qualifiés se fait déjà sentir. Depuis quelques années, on le sait, les spécialistes de la haute technologie et les professionnels, notamment dans le domaine de la santé, ne sont pas en nombre suffisant. L'Association des infirmières et infirmiers du Canada, par exemple, prévoit qu'en 2011, le manque d'infirmières pourrait dépasser 100 000. L'Association des collèges et universités estime que ces dernières devront recruter au moins 30 000 professeurs au cours des dix ans à venir. Lors de la dernière étude effectuée sur le projet de règlement, des témoins ont tenu des propos semblables au sujet du manque de travailleurs spécialisés.

Mais il existe d'autres pénuries moins connues, notamment dans les métiers spécialisés de la construction. Le problème est tellement grave qu'un programme spécial a été mis en place pour attirer en Ontario les membres de certains métiers qui accepteront de travailler pendant un ou deux ans. Sont recherchés dans le cadre de ce programme des briqueteurs, des monteurs de charpente, des coffreurs et des cimentiers-finisseurs. Parmi les autres professions citées comme prometteuses par Développement des ressources humaines Canada, citons : des mécaniciens d'aéronef; des ingénieurs; des opérateurs de machines lourdes; des consultants en gestion, en publicité et en marketing; des technologues et des techniciens médicaux; des plombiers et des tuyauteurs; des agents de police et des pompiers; des outilleurs-ajusteurs, des machinistes et des opérateurs de machine-outil.

Selon nous, tous ces facteurs — le vieillissement de la population, la baisse du taux de fécondité, ainsi que les pénuries actuelles et éventuelles de travailleurs qualifiés — font de l'immigration un outil essentiel pour façonner l'avenir du Canada. Cet outil est-il utilisé au mieux?

Bien d'autres pays qui, nous le savons, font face à des défis démographiques et à des pénuries de main-d'œuvre comparables, considèrent de plus en plus l'immigration comme une solution. L'Australie, par exemple, vient de hausser ses niveaux cibles d'immigration et l'augmentation concerne surtout les travailleurs qualifiés; ce pays vient aussi de lancer un programme pour attirer des infirmières. Pour la période allant de 2001 à 2003, les États-Unis ont considérablement augmenté le nombre de travailleurs qualifiés temporaires qu'ils sont prêts à accepter. Une fois entrés dans le pays, ces personnes peuvent demander que leur statut soit transformé en celui de résident permanent. Certains pays européens qui ne se considèrent pas comme des pays d'immigration ont même commencé à élaborer des programmes pour attirer les travailleurs qualifiés dont ils ont besoin.

Pouvons-nous soutenir la concurrence des autres pays lorsqu'il s'agit d'attirer et de retenir des immigrants intéressants? Nous sommes conscients qu'à l'heure actuelle, le Canada occupe un rang extrêmement élevé comme pays de destination des immigrants. Que faut-il faire pour que cela continue? Pouvons-nous soutenir notre programme au niveau nécessaire pour répondre à nos besoins? Ce sont là les grandes questions que notre Comité s'est posées au début de la présente étude.

Nous avons voulu analyser l'efficience et l'efficacité avec laquelle nos bureaux de l'étranger traitent les demandes d'immigration. Au cours des deux dernières semaines d'avril, après une série de séances d'information à Ottawa, nous nous sommes divisés en trois groupes et nous nous sommes rendus dans huit missions du Canada, en Extrême-Orient, en Asie du Sud et en Europe. Dans chaque cas, les responsables nous ont informés de la situation locale, et nous avons pu assister à des entrevues de candidats immigrants. Un long questionnaire a été élaboré pour chaque mission. Nous avons eu la possibilité de visiter les locaux et de questionner les employés sur tous les aspects de leur travail.

Même si le titre de ce rapport — *Attirer les immigrants* — peut laisser croire qu'il a une portée étroite, ce n'est pas le cas. Au fait, notre Comité estime que tous les aspects, ou presque, du travail accompli à l'étranger influent sur la capacité de notre pays de se présenter, non seulement comme une option intéressante pour les candidats à l'immigration, mais, en fait, comme la destination de choix. Aussi les commentaires et les recommandations qui suivent couvrent-ils un large éventail de sujets.

OBSERVATIONS GÉNÉRALES

Malgré les importantes différences qui existent entre les missions visitées (l'emplacement, la clientèle, les défis et les pressions subies), certaines constatations générales s'imposent. Tout d'abord, le personnel (canadien et recruté sur place) des missions visitées est composé de professionnels dévoués et renseignés. La plupart d'entre eux possèdent une expérience approfondie de leur domaine de travail. Aussi, leurs perspectives et leurs idées nous ont-elles été très utiles.

Nous avons été particulièrement impressionnés par le savoir-faire et les capacités des agents de contrôle de l'immigration (ACI). Ces Canadiens entraînent les employés

des lignes aériennes à évaluer les documents canadiens, surveillent eux-mêmes certains vols qui font problème et analysent les tendances de la migration illégale afin de barrer la route aux personnes qui n'ont pas le droit de venir au Canada. Le Canada est un chef de file mondial dans ce domaine et nos ACI sont considérés à juste titre comme exemplaires par les autres pays.

Nous avons également pu constater que de nombreuses missions qui font face à des situations difficiles et à des pressions importantes réussissent néanmoins à fournir un rendement exemplaire. Ces pressions sont attribuables à de nombreux facteurs, notamment, un volume considérable de demandes, des fraudes et des difficultés au niveau de l'assurance de la qualité, un nombre important (et croissant) de demandes de visas de visiteur et d'étudiant, un climat inquiétant sur le plan de la sécurité, et les attentes des clients. Nous avons été impressionnés par le niveau du savoir-faire acquis dans chaque mission, un savoir-faire qui permet au personnel de gérer son programme en dépit des difficultés.

Enfin, nous avons remarqué l'excellente coopération informelle entre les fonctionnaires canadiens en poste à l'étranger et leurs homologues d'Australie et des États-Unis en ce qui concerne la sécurité.

QUESTIONS RELATIVES AU FONCTIONNEMENT DU PROGRAMME

A. PRIORITÉ DU TRAITEMENT DES DEMANDES DE TRAVAILLEURS SPÉCIALISÉS

Comme nous l'avons mentionné ci-dessus, la pénurie de travailleurs spécialisés sera l'une des conséquences du vieillissement de la population canadienne. Même si l'immigration soutenue d'un nombre important de travailleurs spécialisés ne peut constituer la seule solution stratégique aux pénuries sur le marché du travail, elle n'en est pas moins importante et constitue le point central du présent rapport.

Malgré l'importance des travailleurs spécialisés pour l'avenir du Canada, le Comité a découvert que toutes les missions leur donnent une priorité mineure. Nous nous empressons de préciser que ce n'est pas par préférence personnelle. Les agents apprécient la tâche d'évaluer les demandes de travailleurs spécialisés et d'accepter des immigrants qui, selon eux, pourront apporter une contribution importante au Canada. La priorité mineure accordée à ces demandes découle des pressions exercées par les autres catégories, notamment la catégorie de la famille, et du traitement non discrétionnaire des demandes de visiteurs et d'étudiants.

Le Comité est conscient que la question des priorités est complexe et qu'il faut souvent faire des choix difficiles. Par exemple, il appuie de manière générale le traitement rapide des demandes de conjoints et d'enfants à charge. Toutefois, l'un des bureaux a mentionné qu'en réduisant davantage le délai de traitement de ces personnes, le temps d'attente serait encore plus long pour les travailleurs spécialisés dont les demandes font déjà l'objet d'un traitement d'une durée inacceptable.

Nous sommes également conscients que le traitement des demandes de non-immigrants doit avoir la priorité sur les demandes d'immigration. Comme nous l'avons mentionné, le traitement des demandes de visiteurs et d'étudiants est non discrétionnaire. Tous ceux qui présentent une demande doivent être servis dans des délais raisonnables dans les circonstances. Cela signifie que dans certaines missions, *aucune* entrevue ne peut être accordée à d'éventuels immigrants pendant les mois du printemps et de l'été.

En dépit des aspects complexes entourant la question des priorités, le Comité a décidé qu'il fallait accorder beaucoup plus d'importance aux travailleurs spécialisés. Actuellement, la priorité est accordée aux demandes de la catégorie des parents présentées par les conjoints et les enfants à charge. Les bureaux ont reçu la consigne de traiter 80 % de ces demandes dans un délai de six mois. Le Comité croit que les travailleurs spécialisés devraient avoir seconde priorité. De plus, au sein du groupe des travailleurs spécialisés, il importe d'accorder préférence aux personnes qui ont un emploi réservé. Les employeurs ne peuvent ni ne voudront attendre pour une période indéterminée un employé clé pour leur organisation.

Enfin, à l'instar de la catégorie des parents, il faudrait établir et annoncer des délais de traitement réalistes des demandes des travailleurs spécialisés même si ces délais peuvent varier d'une mission à l'autre.

Plus loin dans le rapport, nous traitons de l'augmentation des ressources en général, mais dans la présente partie, nous proposons d'autres mesures qui pourraient contribuer au traitement prioritaire des demandes des travailleurs spécialisés. Certains membres du Comité ont signalé l'efficacité des équipes affectées au traitement d'un type de demandes en particulier dans les missions visitées. Le fait de ne s'occuper que d'un seul type de demandes comporte plusieurs avantages. Cela permet au personnel d'acquérir un savoir-faire à cet égard et, ainsi, de prendre de bonnes décisions plus rapidement. Cette façon de procéder favorise chez les membres de l'équipe un esprit de corps qui les incite à partager leurs expériences et leurs connaissances, ce qui leur permet de prendre de meilleures décisions.

Le Comité est arrivé à la conclusion que des équipes affectées au traitement exclusif des demandes de travailleurs spécialisés devraient être créées dans le cadre d'un projet pilote. Le personnel et le public prendraient ainsi conscience de l'importance accordée aux travailleurs spécialisés. Plutôt que d'être les premiers demandeurs à être sacrifiés lorsque les pressions s'accentuent, les travailleurs spécialisés conserveraient les ressources affectées au traitement de leurs demandes.

Le mouvement d'étudiants est une autre question pertinente qui se rattache à celle des priorités. Si le nombre de demandes d'étudiants continue de croître au point où leur traitement nuit à celui des demandes de travailleurs spécialisés (ou même y met un frein, comme un agent supérieur en a mentionné la possibilité pour une mission), nous devrions évaluer les avantages de ces demandes pour le Canada et adopter une perspective analytique à l'égard du type d'étudiants que nous souhaitons accueillir. Les difficultés que soulèvent les établissements d'enseignement reconnus seront traitées ci-après. Nous pourrions peut-être envisager de ne délivrer de permis d'études qu'aux personnes

inscrites dans des établissements précis et à celles qui connaissent suffisamment l'anglais ou le français pour profiter de l'enseignement.

RECOMMANDATION 1

Le traitement des demandes d'immigration de travailleurs spécialisés devrait avoir seconde priorité. Au sein de ce groupe, la priorité devrait être accordée à ceux qui ont un emploi réservé.

RECOMMANDATION 2

Afin d'atteindre un équilibre dans l'intérêt du Canada, les aspects du traitement non discrétionnaire devraient faire l'objet d'une analyse.

RECOMMANDATION 3

Il faudrait établir et rendre publiques des normes de service réalistes concernant le traitement des demandes d'immigration d'employés spécialisés.

RECOMMANDATION 4

Des équipes affectées exclusivement au traitement des demandes de travailleurs spécialisés devraient être établies dans le cadre d'un projet pilote.

B. GESTION DU NOMBRE DE DEMANDES

Notre programme d'immigration actuel a été comparé à un avion pour lequel nous vendons plus de billets qu'il ne compte de sièges. Bien sûr, les passagers qui ne peuvent monter à bord sont les personnes qui présentent une demande dans des missions où le traitement des demandes d'immigrants indépendants prend désormais des années. Est-ce juste pour ces personnes? Si nous acceptons une demande d'immigration, quels sont nos devoirs envers le demandeur?

Des mesures de gestion du nombre de demandes ont déjà été appliquées dans le passé. Certains aspects du système de sélection — le « facteur démographique », la liste des professions et la note de passage — pouvaient auparavant tous être modifiés de manière à influer sur le nombre de personnes qui répondent aux conditions voulues pour immigrer au Canada. Toutefois, le nombre de demandes a récemment dépassé la capacité du système. Le répertoire contient actuellement le nom de 700 000 personnes (de toutes les catégories); c'est là une situation intolérable tant pour les personnes qui figurent à la fin de la liste que pour les agents de nos missions les plus occupées qui subissent des pressions indues en raison d'une charge de travail aussi lourde.

Le nouveau système de sélection ne permettra pas d'utiliser les outils habituels, à l'exception de la note de passage. Comme solution de remplacement, serait-il possible d'élaborer des moyens plus directs et plus efficaces pour gérer le nombre de demandes?

Le Comité croit qu'en faisant preuve de créativité, ce serait possible; il croit également que c'est ce qu'il faudrait faire.

Quels principes devraient régir notre gestion du nombre de demandes? Le Comité est d'avis que tout système devrait d'abord et avant tout être équitable. Un système équitable est transparent. Les personnes qui présentent une demande devraient savoir dans combien de temps elles obtiendront une réponse.

L'équité et la transparence exigent donc que l'information au sujet du système et des délais de traitement soit facilement accessible. Le site Web de chaque mission devrait indiquer le moment où les différentes étapes du traitement auront normalement lieu et les délais généraux prévus à cet égard. Il est carrément injuste de ne pas dire aux gens qui nourrissent le rêve d'immigrer au Canada que le traitement de leur demande prendra de quatre à huit ans, délai de nos missions les plus occupées.

Tout système de gestion devrait également promouvoir l'excellence. La question de la mise en valeur du programme d'immigration du Canada est examinée plus loin dans le rapport, mais le système de traitement en soi devrait avoir un mécanisme permettant d'identifier les meilleurs candidats parmi les demandes reçues et de traiter leur dossier plus rapidement que ne le permettent les normes de service général.

Le nouveau système devrait aussi être efficace. Après l'identification rapide des meilleurs candidats, il devrait permettre d'évaluer dans des délais raisonnables ceux qui devraient être sélectionnés. Cela signifie qu'il faut choisir le système le plus simple qui permet d'atteindre les autres objectifs. Un système efficace sera également rentable.

Même si le système doit être le plus équitable possible envers les demandeurs, les besoins du Canada devraient avoir la priorité, s'il y a lieu. Par exemple, si le Canada a un besoin urgent de certains types de travailleurs spécialisés et que des personnes qualifiées présentent une demande, ces personnes devraient avoir la priorité sur les autres demandeurs. Le système devrait être suffisamment souple pour répondre à nos besoins en acceptant ces personnes et en traitant leur demande rapidement.

Enfin, le système, quel qu'il soit, ne doit, en aucun cas, sacrifier la sécurité du Canada. Quand il y a lieu de faire passer des entrevues, il faut le faire. Il faut continuer d'examiner en profondeur les documents suspects et d'exiger que soient prouvés les liens de parenté qui soulèvent des questions.

Les objectifs d'un nouveau système de gestion sont clairs : mettre en place un système permettant de gérer le volume de demandes d'une façon équitable, transparente, efficace, simple et rentable qui favorise l'excellence, garantit la sécurité et l'intégrité du système et conserve la souplesse nécessaire pour répondre aux besoins généraux du Canada.

Toutefois, le Comité est convaincu qu'une option ne doit *pas* être retenue au moment de la conception de nouvelles mesures de gestion des demandes à traiter : toute nouvelle mesure ne doit pas bloquer l'accès des travailleurs spécialisés au système. Les

gens doivent pouvoir continuer de présenter des demandes d'immigration; l'ouverture devrait être un principe fondamental du système.

RECOMMANDATION 5

Un système de gestion des demandes à traiter devrait être équitable, transparent, simple et rentable, favoriser l'excellence, garantir la sécurité et l'intégrité du programme et avoir la souplesse nécessaire pour répondre aux besoins généraux du Canada.

RECOMMANDATION 6

Chaque mission devrait indiquer dans son propre site Web le délai de traitement exact des demandes des travailleurs spécialisés.

RECOMMANDATION 7

La restriction des possibilités pour les personnes qualifiées de présenter des demandes en tant que travailleurs spécialisés ne devrait *pas* être retenue comme un moyen de gérer le nombre de demandes d'immigration.

C. QUESTIONS D'ORDRE MÉDICAL

Le Comité ne s'est pas penché sur le traitement de nature médicale des demandes présentées aux missions qu'il a visitées, mais certaines questions dignes de mention ont été portées à notre attention. Dans la plupart des missions, la recrudescence de la tuberculose était une sujet de préoccupation. Compte tenu de l'émergence de la tuberculose multirésistante et de l'augmentation du nombre de personnes atteintes de cette maladie au Canada (même si ce nombre n'est pas encore alarmant), un examen minutieux à l'étranger est plus important que jamais. Les médecins ont signalé que le nombre élevé de radiographies qu'ils doivent examiner met le système à rude épreuve. La santé publique au Canada ne devant pas être compromise, il est essentiel d'allouer les ressources nécessaires qui permettront au personnel médical canadien à l'étranger de maintenir des normes élevées.

Les ressources actuelles sont également essentielles à l'atteinte d'un objectif plus vaste. Les médecins agréés au Canada ne devraient pas avoir une charge de travail quotidienne si lourde qu'elle les empêche de se tenir au fait du contexte général. Il est essentiel qu'ils aient le temps de surveiller en permanence les tendances mondiales en matière de santé publique qui pourraient avoir une incidence importante sur la santé publique au Canada.

RECOMMANDATION 8

Les médecins à l'étranger doivent disposer des ressources nécessaires pour leur permettre d'examiner les immigrants éventuels afin de déterminer s'ils ont la tuberculose ou une autre maladie

susceptible d'avoir une incidence sur la santé publique au Canada et de surveiller en permanence les tendances mondiales en matière de santé publique.

Les conséquences de la nouvelle Loi pour les conjoints et les conjoints de fait soulèvent également l'inquiétude du fait que ces derniers ne seront plus visés par le critère du fardeau excessif. L'un des médecins canadiens a signalé au Comité que l'examen médical d'un immigrant parrainé pourrait révéler un problème aussi grave que le VIH et le sida. Lorsque la nouvelle Loi entrera en vigueur, ces maladies ne seront pas un motif d'interdiction de territoire. Par conséquent, le parrain ne sera pas mis au courant.

Le médecin recommande fortement l'adoption d'un mécanisme visant à informer le parrain de l'existence d'une maladie grave. Le Comité convient qu'il serait injuste de cacher au citoyen canadien ou au résident permanent des renseignements aussi importants, qui pourraient mettre sa santé en danger.

Normalement, l'information ne pourrait être divulguée en vertu de la *Loi sur la protection de la vie privée*. Toutefois, cette *Loi* comporte une exception qui pourrait permettre la divulgation dans l'intérêt public; on devrait aussi étudier l'inclusion d'un droit de divulgation dans le règlement.

RECOMMANDATION 9

Citoyenneté et Immigration Canada devrait être autorisé à divulguer aux parrains les diagnostics médicaux importants concernant la personne qu'ils parrainent, plus particulièrement lorsque l'information peut avoir une incidence sur leur propre santé.

D. DEMANDES DE RENSEIGNEMENTS DE DÉPUTÉS

En vertu de l'alinéa 8(2)*g*) de la *Loi sur la protection de la vie privée*, les députés sont autorisés à recevoir des renseignements personnels sans consentement écrit lorsque cela est nécessaire pour aider la personne concernée par l'information. Comme beaucoup de députés peuvent en attester, les électeurs font souvent appel à eux pour des questions d'immigration, tel que le parrainage de membres de la famille et l'obtention de visas de visiteurs.

Le Comité a appris qu'en raison du rôle que jouent les députés, les bureaux reçoivent un nombre important de ces demandes de renseignements. À New Delhi, par exemple, plus de 5 600 demandes ont été reçues en 2001. Les bureaux ont mentionné qu'ils répondent aux demandes de renseignements des députés par écrit et le plus rapidement possible. Ces tâches exercent manifestement des pressions considérables sur des ressources déjà insuffisantes.

Le Comité fait remarquer que le Ministre a récemment annoncé des améliorations au service en direct grâce au service de renseignements État de la demande du cyberclient (EDC). Ce service permettra aux clients de prendre connaissance sur Internet de l'état d'avancement du traitement de leur demande d'immigration. Selon le Ministère,

environ 42 % des 4 millions d'appels que reçoivent annuellement les centres d'appels de CIC portent sur l'état des demandes. Il est fort probable que beaucoup des demandes de renseignements envoyées par les députés portent aussi sur l'état de demandes, et il est à espérer que le service EDC permettra d'en réduire le nombre. Il importe toutefois qu'un tel service fournisse des renseignements pertinents au sujet de l'état d'une demande en particulier. Indiquer simplement qu'un dossier est « en cours de traitement » n'a aucune valeur.

RECOMMANDATION 10

Il faudrait prévoir davantage de ressources afin que tous les services aux clients, y compris les centres d'appel du Ministère et le service EDC, puissent être améliorés en vue de mieux renseigner les clients.

RECOMMANDATION 11

Les députés devraient informer les électeurs qui demandent de l'information sur l'état d'une demande de l'existence du service EDC. Ils devraient administrer les autres demandes de renseignements avec circonspection, en tenant compte du nombre élevé de demandes que doivent traiter certains bureaux.

RECOMMANDATION 12

Il faudrait inciter les députés qui souhaitent faire avancer des questions relatives à l'immigration à se renseigner au sujet de la Loi et de son règlement d'application.

RECOMMANDATION 13

Conformément à l'engagement du Ministère à l'égard des services à la clientèle, la communication de l'information aux demandeurs devraient continuer d'être améliorée.

E. TRAITEMENT CENTRALISÉ

Les membres du Comité qui ont visité New Delhi ont eu l'occasion d'examiner de première main les activités se déroulant dans le cadre du projet pilote d'imagerie pour le traitement centralisé des demandes de l'étranger. Le projet pilote visait à vérifier si les dossiers de la catégorie de la famille pouvaient être traités plus rapidement et efficacement lorsque les première et la dernière étapes du processus administratif étaient centralisées.

Les demandes de parrainage de familles sont toutes présentées par le parrain canadien au centre de traitement de Mississauga. Dans le cadre du projet pilote, les demandes se rattachant à l'Inde étaient envoyées à Ottawa où elles subissaient un balayage numérique. Les images numériques étaient ensuite envoyées à New Delhi pour fin d'évaluation et, si toutes les exigences étaient respectées, le visa était délivré par le

bureau d'Ottawa. Cette façon de procéder réduisait considérablement le nombre de documents qui devaient être livrés et classés à l'étranger.

Dans l'ensemble, les employés du bureau de New Delhi étaient favorables au programme. Certains membres de l'unité d'analyse des cas ont indiqué que l'ouverture et la manipulation des images numériques prend plus de temps que les documents sur support papier, mais ils ont laissé entendre que c'était dû en partie au fait que le processus était encore relativement nouveau. Certains étaient d'avis que le fait d'avoir le véritable document est préférable dans certains cas, par exemple lorsque la texture ou l'épaisseur du papier peut révéler qu'il s'agit d'un faux. Toutefois, le Comité a appris que les documents originaux seraient envoyés aux responsables à l'étranger par le bureau d'Ottawa lorsque nécessaire.

Le programme est une véritable réussite pour ce qui est de gagner de l'espace. C'est là une importante préoccupation de tous les bureaux, plus particulièrement ceux de New Delhi et de Beijing qui n'ont tout simplement plus d'espace.

Compte tenu des conclusions auxquelles est arrivé le Comité dans la section suivante concernant l'intégrité du programme et la nécessité d'avoir sur place des employés qui connaissent les lois, coutumes, documents et cultures de la région, il est clair que les décisions doivent continuer d'être prises à l'étranger. Il serait possible de réaliser des économies en centralisant des parties de l'administration du processus, mais la décision de dispenser un demandeur de l'entrevue ou d'octroyer un visa doit être prise par les agents de nos bureaux à l'étranger.

Le Comité fait aussi remarquer que le Ministère a récemment publié une évaluation de son autre projet pilote de centralisation qui comporte le traitement complet au Canada de certaines demandes de la catégorie de la famille et d'éventuels immigrants indépendants. Selon ce modèle de centralisation totale, les évaluations initiales se faisaient au bureau central du Canada et, quand il n'y avait pas lieu de tenir une entrevue, le reste du traitement était effectué au Canada. Ce modèle n'a donné lieu à aucune amélioration du délai de traitement ou de la productivité et, comme des témoins œuvrant dans le domaine du soutien régional l'ont déclaré au Comité, cette façon de procéder a eu une incidence défavorable sur l'intégrité du programme.

RECOMMANDATION 14

Il faudrait étendre la portée du projet pilote d'imagerie pour le traitement centralisé des demandes, mais en faisant preuve de prudence, et examiner d'autres options de centralisation du processus administratif. Toutefois, toutes les décisions principales doivent être prises par les agents des bureaux à l'étranger afin d'assurer l'intégrité du programme.

F. RESSOURCES

Nous avons déjà recommandé que d'autres ressources soient débloquées pour les attestations médicales et le service aux clients, et nous traitons plus loin de la question de

l'attribution de ressources supplémentaires pour les agents de contrôle de l'immigration. Après leurs visites à l'étranger, les membres ont aussi conclu que les ressources globales allouées à nos missions pour le traitement des demandes d'immigration sont insuffisantes.

Dans le présent rapport, le Comité recommande un certain nombre de changements qui devraient permettre d'atténuer les pressions actuellement exercées sur les ressources. Nous examinerons plus loin la possibilité d'éliminer le traitement des demandes « émanant de l'extérieur ». Cette mesure pourrait accroître le nombre de demandes présentées à certaines missions, mais elle réduirait les pressions dans de nombreuses autres et permettrait un traitement plus rapide d'un plus grand nombre de demandes avec le même nombre d'employés. Nous avons également proposé des principes devant guider l'élaboration d'un nouveau système pour gérer les demandes à traiter. Une meilleure gestion des demandes à traiter devrait permettre de réduire les ressources nécessaires pour ce faire. Enfin, la technologie et le traitement centralisé des tâches administratives déjà mentionnés devraient atténuer les pressions exercées sur nos bureaux à l'étranger, tant sur le plan des locaux que du personnel.

Le Comité est confiant que ces changements auront un impact positif, mais seront-ils suffisants pour remettre le système sur la bonne voie? Le Comité en est venu à la conclusion que non.

À quoi pourrait servir de recommander l'attribution d'autres ressources pour le traitement des demandes d'immigration dans nos missions à l'étranger? De manière générale, on pourrait répondre : à faire plus avec plus. Des ressources supplémentaires permettraient de prioriser davantage les travailleurs qualifiés sans négliger les autres immigrants ou les autres demandes non liées à l'immigration. De plus, les demandes des travailleurs qualifiés pourraient ainsi être traitées plus rapidement, ce qui permettrait au Canada de relever les niveaux d'immigration visés et donc de mieux réagir à notre situation démographique et de combler plus efficacement nos besoins en travailleurs qualifiés.

L'accroissement des ressources nous permettrait également d'agrandir nos installations dans des pays comme la Chine et l'Inde; à Beijing et New Delhi, nos locaux sont exploités au maximum. À cet égard, le Ministère devrait envisager d'utiliser davantage les consulats dans ces pays ou d'établir de nouveaux bureaux satellites.

Enfin, l'accroissement des ressources permettrait au Ministère de cibler de manière précise et de recruter des immigrants hautement qualifiés. Récemment, on a demandé à nos bureaux d'élaborer des stratégies de promotion; ils l'ont fait, mais on ne disposait ensuite d'aucune ressource pour leur mise en œuvre.

RECOMMANDATION 15

D'autres ressources devraient être affectées au traitement des demandes d'immigration des travailleurs spécialisés dans nos bureaux à l'étranger.

RECOMMANDATION 16

D'autres ressources devraient être affectées afin de pouvoir :

accorder la seconde priorité au traitement des demandes des travailleurs spécialisés afin de pouvoir traiter ces demandes plus rapidement;

augmenter les niveaux d'immigration;

agrandir l'infrastructure physique lorsque les installations sont utilisées au maximum;

cibler et recruter des immigrants hautement spécialisés.

RECOMMANDATION 17

Lorsque le Canada ne dispose pas dans un pays donné suffisamment de locaux dans sa mission principale pour utiliser efficacement du personnel supplémentaire, le gouvernement devrait envisager d'exploiter davantage les consulats dans ce pays ou d'établir de nouveaux bureaux satellites pour les services d'immigration.

G. TRAITEMENT DES DEMANDES NON LIÉES À L'IMMIGRATION

Le traitement des demandes de visa d'étudiant et de visiteur accapare énormément de temps dans nos bureaux à l'étranger. Dans certaines régions et à certaines périodes de l'année, le volume de ces demandes non discrétionnaires limite énormément le traitement des autres types de demandes. Le Comité a été particulièrement secoué par le volume de demandes présentées en Chine. À Beijing, on nous a informé que le personnel était littéralement « inondé » de demandes présentées par des étudiants. En fait, si le nombre de demandes présentées par des visiteurs et des étudiants continue à s'accroître au rythme actuel, le personnel ne sera plus en mesure de traiter quelque autre demande que ce soit d'ici quelques années sans une augmentation des ressources! À Hong Kong, les demandes présentées par des étudiants de la République populaire sont en hausse de 741 % pour le premier trimestre de 2002.

Nous avons également noté que l'entente relative au statut de destination approuvée dont la Commission canadienne du tourisme fait actuellement la promotion pourrait avoir un très grand impact. Le Ministère estime en effet que la signature d'une telle entente avec la Chine pourrait doubler le nombre de demandes de visa de visiteur en provenance de ce pays.

Nos bureaux d'Extrême-Orient, qui doivent de toute évidence répondre à la demande la plus importante, ne sont pas seuls. À Paris, en Inde et dans d'autres bureaux, les étudiants deviennent prioritaires durant les mois d'été et cette situation peut obliger du personnel à délaisser les dossiers d'immigration.

Que peut-on faire pour corriger cette situation? On a déjà discuté des changements qui devraient être apportés au programme de visas d'étudiant plus tôt, lors de l'examen des priorités de traitement, et on y reviendra dans la partie sur les « établissements d'enseignement reconnus ». Une autre option jugée intéressante par le Comité concernant les ressources consacrées aux demandes non liées à l'immigration serait de lier les crédits aux volumes de demandes en acheminant les frais relatifs à ces demandes à la mission où elles ont été reçues. On nous a informé que ce procédé est appliqué dans les bureaux américains et contribue à atténuer la tension créée par l'accroissement rapide du nombre de demandes. Plus un bureau reçoit de demandes, plus il recevrait de crédits pour les traiter. De toute façon, CIC devrait s'assurer que ses mécanismes budgétaires sont suffisamment souples pour faire face aux fluctuations subites et radicales du nombre de demandes à traiter.

Les demandes des travailleurs temporaires disposant d'une validation de l'offre d'emploi de Développement des ressources humaines Canada (DRHC) ne constituent pas une proportion importante des demandes non liées à l'immigration. Toutefois, on ne peut accepter que les délais de traitement de ces demandes soient allongés de manière excessive pour traiter d'autres demandes. Le Comité croit que le programme de travailleurs temporaires est essentiel pour répondre aux besoins immédiats des employeurs canadiens. Les employeurs qui sont parvenus à démontrer à DRHC qu'une personne particulière pourrait combler leurs besoins en main-d'œuvre, et que personne au Canada n'est disponible pour ce poste, doivent pouvoir s'attendre à un traitement rapide des demandes de permis de travail. Nous croyons qu'une meilleure gestion des demandes à traiter aura un impact positif sur les délais de traitement des demandes de permis de travail.

RECOMMANDATION 18

Les mécanismes budgétaires du Ministère devraient être suffisamment souples pour faire face à l'augmentation du nombre de demandes d'immigration et pour assurer que le traitement des demandes des travailleurs spécialisés ne soit pas interrompu.

RECOMMANDATION 19

On devrait envisager de verser les frais exigés pour le traitement d'une demande de visa non liée à l'immigration au bureau s'occupant de la traiter afin de tenter d'atténuer l'impact budgétaire de l'accroissement du volume des demandes.

INTÉGRITÉ DU PROGRAMME

A. INTRODUCTION

Nous sommes conscients depuis longtemps des difficultés auxquelles se butent nos agents à l'étranger pour assurer l'intégrité du programme d'immigration. Les inquiétudes en matière de sécurité et les problèmes de fraude ont souvent été abordés

dans nos délibérations, et ils ont été traités dans nos derniers rapports, sur la sécurité à la frontière et sur le Règlement afférent à la *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés.* Néanmoins, au cours des rencontres extrêmement utiles que nous avons eues avec les responsables de première ligne, ceux-ci ont pu nous exposer leurs préoccupations et nous faire constater sur pièce jusqu'où peuvent aller certaines personnes pour entrer au Canada. Les membres du Comité, et particulièrement ceux d'entre nous qui sommes allés dans des pays en développement, ont été frappés par ce qu'il est convenu d'appeler les « facteurs d'incitation » — la pauvreté, la corruption et les conflits civils — qui poussent beaucoup de gens à prendre tous les moyens possibles pour venir au Canada sous de faux prétextes, afin d'améliorer leur sort. Et, bien entendu, les avantages notoires de la vie au Canada agissent comme « facteurs d'attirance ». Notre société ouverte et libre, notre économie avancée et notre population multiculturelle sont autant d'éléments qui attirent les personnes cherchant à rehausser leur situation. Compte tenu de cette dynamique, une grande part de la fraude semble reposer sur des motifs économiques. Il est humain de chercher la sécurité et la stabilité. Malheureusement beaucoup tentent de contourner le processus normal d'immigration. Abstraction faite de ce genre de fraude, toutefois, nous devons rester sur nos gardes, car certains fraudeurs ont des intentions criminelles ou terroristes.

Pour attirer les immigrants dont nous avons besoin pour soutenir et faire grandir notre économie, il nous faut un système de sélection aussi étanche que possible contre les abus.

B. LES ACI ET LES PROBLÈMES DE SÉCURITÉ

L'agent de contrôle de l'immigration (ACI) est essentiel au maintien de l'intégrité du programme. Nous avons été impressionnés par le niveau des connaissances et le professionnalisme des ACI avec lesquels nous nous sommes entretenus. Il importe de saluer l'excellent travail qu'ils accomplissent dans des conditions extrêmement difficiles. Le grand raffinement des faussaires, la possibilité d'obtenir des documents authentiques en subornant les responsables et les difficultés entourant le renseignement sont autant de raisons pour lesquelles le travail des ACI est si difficile.

Ils remplissent également des fonctions importantes dans les aéroports et doivent souvent être en disponibilité. Les employés des lignes aériennes peuvent communiquer avec eux n'importe quand pour leur poser des questions sur des pièces d'identité. D'ailleurs, on nous a présenté de nombreux échantillons de faux documents qui, aux yeux d'un profane, semblent impossibles à déceler. Certains aéroports sont considérés comme à haut risque, car ce sont des points de transit importants pour l'entrée illégale au Canada. Le fait que les ACI ne sont pas en mesure d'assurer une présence constante dans ces aéroports — certains ne se trouvent pas dans la même ville que le bureau d'immigration — est une cause d'inquiétude qui mérite qu'on s'y arrête.

Dans notre rapport de décembre 2001 sur la sécurité des frontières, nous recommandions l'embauche d'un nombre sensiblement plus important d'ACI et l'attribution de moyens à cet effet. Nous ajoutions même que cette mesure devait être une priorité absolue. Pourtant, le recrutement des ACI n'a pas encore progressé. Il est vrai que le

Ministère a répondu favorablement à notre recommandation, mais, d'après les renseignements qui nous ont été fournis récemment, il semble que seulement quatre nouveaux postes d'ACI soient prévus cette année. Or l'ancienne Ministre avait laissé entendre que le nombre d'ACI serait doublé; nous sommes très loin du compte. Cela est très décevant.

La dotation en ACI devrait être considérée comme un investissement. Toute personne non munie des documents voulus qui est interceptée avant d'arriver au Canada représente des milliers de dollars d'économies pour les contribuables canadiens. Le Comité a appris que, d'après le nombre d'arrivants non documentés connus, le taux d'interception a été d'environ 65 % l'année dernière. Pour les quatre premiers mois de 2002, cette proportion est passée à 70 %.

Non seulement, le Canada a besoin d'affecter des ACI là où il n'y en a aucun actuellement, mais le fait que la plupart des missions ne comptent qu'un seul ACI nous préoccupe. Lorsque l'unique agent est muté, son remplaçant doit souvent repartir de zéro. D'une façon générale, on devrait affecter plus d'un ACI dans les missions où il existe des problèmes de contrôle notables, et on devrait renforcer le soutien administratif.

Dans le cadre de notre étude, certains membres du Service extérieur ont également évoqué des problèmes de qualité de la vie. D'ailleurs les exigences personnelles imposées aux ACI étaient manifestes pour nous. Pour attirer et garder des ACI, il faut reconnaître comme il se doit l'importance de leurs fonctions. Le poste d'ACI doit être considéré comme un poste de cadre au sein du Ministère.

Le rapport du Comité sur la sécurité à la frontière recommandait également que la GRC, le SCRS et le Centre de sécurité des télécommunications mettent de meilleurs moyens d'information à la disposition des ACI. Nous avons constaté une frustration manifeste chez ces agents, qui ont du mal à obtenir de l'information de sécurité. Non seulement ils se butent à des obstacles lorsqu'ils s'adressent aux services de renseignement des pays étrangers, du fait qu'ils ne sont ni officiers de police ni agents de sécurité, mais ils n'ont pas toujours accès aux bases de données canadiennes. Il faudrait faire davantage pour que les ACI puissent accéder directement aux renseignements de sécurité.

Le Comité a constaté qu'il existe une grande collaboration informelle entre les ACI canadiens et leurs homologues des autres pays, notamment les États-Unis et l'Australie. Lorsque la question d'un cadre officiel a été soulevée, certains agents de l'immigration ont indiqué que l'officialisation de l'échange de renseignements pouvait se révéler problématique. Ce qui peut actuellement se faire au moyen d'un bref appel téléphonique entre les agents des différents pays pourrait devenir un long processus administratif faisant intervenir des agents ministériels supérieurs. La coordination et la diffusion de l'information sont toutefois essentielles et doivent être encouragées. Les gestionnaires à l'étranger devraient continuer de favoriser ces échanges informels.

RECOMMANDATION 20

Il faudrait embaucher un nombre plus considérable d'agents de contrôle de l'immigration pour travailler à l'étranger et leur fournir le soutien administratif et technologique dont ils ont besoin.

RECOMMANDATION 21

Des agents de contrôle de l'immigration devraient être affectés à plein temps dans les aéroports jugés comme des points de transit importants pour l'entrée illégale au Canada.

RECOMMANDATION 22

Il faudrait accorder aux agents de contrôle de l'immigration plus de moyens pour familiariser le personnel des aéroports avec les techniques de détection des fraudes.

RECOMMANDATION 23

Il faudrait que le Ministère élabore une stratégie de communication pour informer le grand public de la présence d'agents de contrôle de l'immigration dans les aéroports et de la capacité de ceux-ci à déceler les fraudes. Ces programmes devraient cibler les pays où des fraudes se produisent régulièrement.

RECOMMANDATION 24

Il faudrait reconnaître l'importance des agents de contrôle de l'immigration et considérer le poste comme un poste de cadre au sein du Ministère.

RECOMMANDATION 25

La GRC, le SCRS et le Centre de sécurité des télécommunications devraient mettre de meilleurs moyens d'information à la disposition des agents de contrôle de l'immigration.

RECOMMANDATION 26

La direction du Ministère devrait continuer de favoriser l'échange informel de renseignements entre les agents canadiens de contrôle de l'immigration et leurs homologues à l'étranger.

C. DEMANDES ÉMANANT DE L'EXTÉRIEUR

Certains bureaux d'immigration reçoivent de la zone pour laquelle ils sont officiellement responsables autant de demandes qu'ils peuvent en traiter, sinon beaucoup plus. Cela est particulièrement vrai à Beijing et à New Delhi. Ailleurs, toutefois, les

demandes proviennent de régions du monde pour lesquelles le bureau en question n'a aucune responsabilité officielle; ce sont les « demandes émanant de l'extérieur ». À l'heure actuelle, cette espèce de « magasinage » est autorisée. Toutefois, dans plusieurs missions, les responsables ont plaidé de façon convaincante pour que l'on oblige les candidats à déposer leurs demandes auprès de la mission responsable de leur pays de domicile. Selon eux, et nous sommes de leur avis, il est bon que cette question de l'emplacement soit traitée avec souplesse lorsqu'il s'agit de rendre service aux travailleurs temporaires et aux étudiants. Il faudrait cependant exiger des autres candidats qu'ils présentent leurs demandes à la mission de leur « domicile ». De plus, il devraient être domiciliés à cet endroit depuis au moins un an.

Plusieurs raisons plaident en faveur d'une telle règle. Les dossiers émanant de l'extérieur sont présentés aux missions où le délai de traitement est plus court que dans le pays d'origine du candidat. D'ailleurs, dès qu'une mission réussit à accélérer son processus grâce à des méthodes plus efficaces ou par d'autres moyens, des demandes de l'extérieur surgissent aussitôt. En effet, elles sont aiguillées par des experts-conseils et des avocats spécialistes de l'immigration, toujours à l'affût des meilleurs délais de traitement. Soulignons aussi que, de temps à autre, le Ministère lui-même déplace des dossiers d'un bureau à l'autre afin de désengorger le traitement.

Quelles que soient les raisons, il s'ensuit que les missions qui reçoivent ces demandes ont du mal à optimiser leurs moyens. Non seulement leur charge de travail est imprévisible, mais les agents doivent traiter des dossiers et analyser des documents provenant de pays qu'ils connaissent souvent assez mal, au détriment de l'intégrité du programme. Le contrôle de sécurité, qui est difficile dans les meilleures conditions, peut en être affecté.

Il est rare que l'on puisse se passer d'interroger ces candidats, ce qui suppose que l'on consultera la mission responsable du pays d'où proviennent les documents. Tout cela ralentit le traitement des demandes émanant des candidats domiciliés dans le pays dont le bureau d'immigration est responsable.

Le Comité conclut donc que l'élimination des dossiers provenant de l'extérieur rendrait le système plus transparent, plus facile à gérer, plus sûr et moins vulnérable aux fraudes.

RECOMMANDATION 27

Il faudrait obliger les candidats à l'immigration à présenter leurs demandes à la mission responsable du pays où ils sont domiciliés depuis au moins un an.

RECOMMANDATION 28

Citoyenneté et Immigration Canada ne devrait pas transférer les dossiers d'une mission à une autre dans le but de prévenir les effets d'entonnoir.

D. FRAUDES

Le Comité est consterné du nombre de fraudes commises et des risques à cet égard existant dans beaucoup de nos missions à l'étranger. L'intégrité du programme d'immigration a été mise en cause dans le rapport du vérificateur général de 2000 et elle demeure un enjeu majeur.

Les documents frauduleux, c'est-à-dire d'une part les faux et d'autre part les documents authentiques qui, soit ont été « achetés » auprès des autorités qui les délivrent, soit sont utilisés par une personne autre que leur détenteur légitime, sont souvent difficiles à déceler. Dans le monde en développement, il n'est pas rare que des documents authentiques de l'État contiennent des fautes de typographie ou d'autres erreurs, ou encore que les noms soient mal orthographiés. Cela complique d'autant la vérification.

Les dossiers de police soulèvent aussi des préoccupations. L'absence de centralisation des archives dans certains pays, font qu'il est relativement facile d'obtenir des attestations de non-possession de casier judiciaire de la part de la police. Dans un des pays où nous sommes allés, nous a-t-on dit, non seulement il est possible de corrompre les autorités, mais on peut même obtenir un certificat de police dans une région où on n'a jamais vécu. Même dans quelques pays développés, les certificats de police ne fournissent parfois que des renseignements partiels. Dans une mission européenne, un ACI les a qualifiés d'« inutiles ».

Les attestations d'études peuvent également poser des problèmes. Non seulement il est nécessaire de vérifier que tel ou tel établissement existe vraiment, mais aussi qu'il dispense des cours ou des formations professionnelles. En outre, même lorsqu'il s'agit d'établissements reconnus, dans certains pays, on peut acheter un diplôme tout simplement. Dans un des pays où nous sommes allés, nous avons entendu parler d'une université légitime, reconnue par les associations professionnelles canadiennes, où il est possible de se faire délivrer un diplôme soit en payant, soit en faisant jouer des contacts personnels au sein de l'établissement.

La nécessité pour les candidats immigrants de prouver leurs qualifications professionnelles entraîne parfois des supercheries. Dans notre rapport sur le futur règlement, nous avons exprimé des réserves à propos des points attribués, dans la grille d'adaptabilité du travailleur qualifié, pour une offre d'emploi informelle. Des témoins nous ont affirmé que, même si le règlement n'est pas encore complété, on assiste déjà à la création de sociétés fictives destinées à fournir des offres d'emploi frauduleuses. De même, des fonctionnaires en poste à l'étranger nous ont appris que les faux antécédents de travail constituaient depuis longtemps un problème, désormais aggravé par la facilité de plus en plus grande avec laquelle on peut produire du papier à en-tête de qualité professionnelle. Même si le nouveau système de sélection indépendant se démarque du modèle strictement fondé sur l'emploi, la vérification des antécédents de travail des candidats demeurera nécessaire.

Les attestations médicales font parfois l'objet d'abus. Dans certains pays, il arrive que des praticiens médicaux locaux désignés acceptent des pots-de-vin, et nos

fonctionnaires médicaux, surchargés, n'ont tout simplement pas les moyens de contrôler dûment des douzaines de médecins locaux. Le Comité craint que ce genre de fraude ne fasse peser une menace sur la santé et la sécurité de la population canadienne, dans le cas où des personnes atteintes de maladies graves — la tuberculose active, par exemple — réussiraient à entrer dans le pays sans que l'on sache qu'elles ont besoin d'un traitement avant d'être admises.

La vigilance est manifestement indispensable, et le Comité insiste sur le fait qu'il ne faut jamais compromettre l'intégrité du programme aux fins d'améliorer l'efficacité opérationnelle. Il ne faudrait pas, par exemple, dispenser les demandeurs d'une entrevue en vue de réduire le délai de traitement des demandes. La détection des fraudes doit continuer d'être traitée avec la plus haute importance, et les ressources nécessaires doivent continuer d'être disponibles afin de pouvoir examiner en profondeur la documentation des demandeurs.

RECOMMANDATION 29

Il faudrait consacrer des moyens plus grands à l'étape du contrôle des dossiers afin de permettre un examen plus poussé des pièces d'identité, des certificats de police, des antécédents de travail et des attestations d'études.

RECOMMANDATION 30

Il faudrait que les fonctionnaires médicaux en poste dans les missions canadiennes à l'étranger soient dotés de meilleurs moyens pour pouvoir surveiller plus efficacement les praticiens médicaux locaux désignés.

Recours aux employés recrutés sur place

Il existe deux catégories de membres du personnel embauché sur place. Les premiers, les « employés recrutés sur place », sont affectés aux tâches de soutien (les commis, les interprètes, gardiens de sécurité, etc.) Ils fournissent une aide administrative ou autre aux agents d'immigration, mais ils ne prennent pas de décisions. Les seconds, les « agents recrutés sur place » (les agents du programme d'immigration, les agents des non-immigrants et les agents d'immigration désignés) ont parfois un pouvoir décisionnel, selon leur classification.

Les agents du programme d'immigration contrôlent les demandes et aident à l'évaluation des documents non canadiens, mais ils ne décident pas de la délivrance des visas. Les agents des non-immigrants peuvent délivrer des visas d'étudiant et de visiteur, tandis que les agents d'immigration désignés peuvent délivrer des visas d'immigrants et de non-immigrants. Les agents qui sont autorisés à délivrer des visas ont subi une vérification de sécurité et ont reçu une formation de sécurité, et ils doivent être employés comme agents recrutés sur place pendant une période minimale.

Il y a quelque temps, certains médias ont dénoncé le fait que les bureaux d'immigration à l'étranger utilisent du personnel recruté sur place. Certes, il est déjà arrivé que des fraudes soient commises par certains de ces employés, et nous en sommes conscients. Toutefois, nous souhaitons insister sur l'importance du rôle que ces personnes jouent dans le mécanisme de traitement des visas. Ceux que nous avons rencontrés sont des professionnels hautement qualifiés et leurs connaissances des langues et des coutumes locales sont manifestement indispensables à l'analyse des demandes. On peut dire sans trop s'avancer que des agents du service extérieur nés au Canada qui possèdent un tel savoir-faire et une telle connaissance approfondie des cultures locales sont rares.

Dans certaines missions, nous a-t-on dit, toutes les décisions finales sont prises par des membres du personnel canadien. Par exemple, à Beijing, où c'est le gouvernement chinois qui propose la liste des citoyens chinois pouvant occuper des postes d'employés recrutés sur place, aucun d'eux n'est autorisé à délivrer des visas. Dans certaines autres missions, on procède différemment. Toutefois beaucoup des agents recrutés sur place qui sont habilités à prendre des décisions sont en fait des citoyens canadiens. À l'occasion, il s'agit du conjoint d'un agent du service extérieur canadien ou simplement d'un Canadien qui est déjà domicilié à l'étranger. À ce titre, cette personne ne présente pas les risques que l'on pourrait associer aux employés locaux n'ayant pas d'attache au Canada. En ce qui concerne les autres agents locaux, le Ministère indique que la capacité de délivrer des visas suppose un contrôle de sécurité complet au préalable.

En plus de ce contrôle de sécurité, selon le Comité, il faudrait instaurer l'exercice d'une surveillance poussée sur toutes les décisions prises, pour assurer l'intégrité du programme. Il est important que la direction procède à un examen et une vérification systématique en vue d'anticiper les problèmes et de s'assurer de la qualité et de la cohérence des décisions.

RECOMMANDATION 31

Le recours à des agents recrutés sur place dans nos missions à l'étranger est indispensable et doit être maintenu.

RECOMMANDATION 32

Des agents canadiens devraient être chargés de prendre les décisions finales concernant la délivrance des visas, dans les cas où l'analyse par le personnel fait ressortir l'existence d'un risque possible.

RECOMMANDATION 33

Il faudrait maintenir un programme rigoureux d'examen et de vérification pour assurer l'intégrité des décisions prises par tous les membres du personnel travaillant à l'étranger.

Établissements d'enseignement reconnus

Les membres du Comité qui ont visité la Chine ont appris l'existence d'une nouvelle forme de fraude : les soi-disant établissements d'enseignement reconnus. Pour obtenir un visa d'étudiant, il suffit de produire une lettre d'acceptation d'un établissement d'enseignement canadien et une pièce établissant que le demandeur dispose de fonds suffisants pour subvenir à ses besoins pendant les études. Des craintes au sujet d'établissements qui prétendent offrir de la formation théorique ou professionnelle ont été signalées au Comité. Des témoins ont laissé entendre que certains de ces « établissements d'enseignement » sont créés uniquement pour faciliter l'octroi d'un visa, et que d'autres sont dirigés par le crime organisé et peuvent même engager leurs « étudiants » comme main-d'œuvre à long terme. Le Comité a appris que certaines de ces écoles n'occupent en fait qu'une seule pièce et que d'autres ne dispensent aucun véritable enseignement. Des témoins ont mentionné que la nouvelle grille de points proposée pour les travailleurs spécialisés aggraverait le problème étant donné que des points seraient attribués au titre de l'adaptabilité pour des études antérieures au Canada.

Le problème semble découler de la très vaste catégorie d'établissements d'enseignement prévue dans l'actuelle *Loi sur l'immigration*, qui englobe non seulement les universités et les collèges, mais également tout « autre établissement ». Le règlement proposé, qui devrait entrer en vigueur en juin, conserve cette définition plutôt vague. L'article 213 du projet de règlement est si général que presque tous les programmes d'études seraient admissibles.

Dans les établissements qui dispensent des cours, les agents des visas ont exprimé des réserves au sujet du nombre minimal de 24 heures d'enseignement par semaine précisé dans le guide de l'immigration. Selon le guide, les heures d'enseignement peuvent comprendre « des heures de laboratoire, de bibliothèque, de travail à l'extérieur ou d'autres tâches ». De l'avis de certains agents, cette définition devrait être revue du fait qu'elle peut donner lieu à des abus. Le Comité signale que, conformément au projet de règlement, le nombre d'heures hebdomadaires d'enseignement exigées sera ramené à 20 heures.

Le Comité a discuté de la possibilité de restreindre la délivrance de permis d'études aux étudiants acceptés dans les universités ou collèges accrédités ou dans les établissements autorisés par une province. Toutefois, il est clair que certaines provinces ne réglementent pas ces établissements. La province qui se place au premier rang à cet égard, la Colombie-Britannique, a décidé d'abolir sa Private Post-Secondary Education Commission. Le fait d'exiger l'accréditation ou l'autorisation de la province peut exclure de nombreux établissements parfaitement légitimes.

RECOMMANDATION 34

Le Ministre devrait discuter de la question des soi-disant établissements d'enseignement reconnus lors de l'émission de visas et des lacunes que comportent les exigences provinciales en matière d'accréditation et d'autorisation lorsqu'il rencontrera les représentants provinciaux et territoriaux au moment de la prochaine conférence des

ministres de l'Immigration. Tous les ordres de gouvernement devraient travailler à l'éradication de ce genre d'entreprises et à l'imposition de normes plus sévères.

RECOMMANDATION 35

La définition d'« enseignement » dans le règlement devrait être modifiée de manière à mieux refléter les exigences relatives aux études postsecondaires à plein temps.

Peines prévues en cas de fraude

Certains des agents qui ont témoigné devant le Comité étaient frustrés par le peu de conséquences qu'entraînent les fraudes en matière d'immigration. En effet, il semble qu'elles soient minimes pour les Canadiens complices d'une fraude envers CIC. Le Comité a également appris que, tout particulièrement dans les pays en développement, les gouvernements locaux ne prennent pas la fraude et la contrefaçon au sérieux et qu'il existe peu de mesures ayant un effet dissuasif sur ces comportements. Et lorsque des poursuites sont entamées, la lourde charge de travail des ACI leur permet difficilement de prêter leur concours à cet égard.

Nous signalons que la nouvelle *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés* prévoit que les personnes qui commettent des activités frauduleuses ou font de fausses déclarations relatives à un fait important dans le cadre de la présentation d'une demande d'immigration seront interdites de territoire pour une durée de deux ans. Toutefois, le Comité estime qu'il faut faire plus pour résoudre le problème.

La loi n'est pas appliquée dans certaines zones aéroportuaires réservées aux passagers en transit. Les ACI ont mentionné au Comité que l'échange de documents dans la zone de transit d'un aéroport est une ruse répandue pour faciliter l'entrée illégale au Canada. Même si certains pays commencent à prendre des mesures pour faire obstacle à ces manœuvres, le gouvernement canadien devrait aider davantage les pays hôtes à élaborer des mesures d'exécution efficaces.

RECOMMANDATION 36

Les Canadiens impliqués dans l'utilisation frauduleuse de documents ou d'autres formes de fraude en matière d'immigration devraient être traduits en justice et se voir imposer des peines plus sévères. Le ministère de la Justice devrait accorder une plus grande priorité à cette question.

RECOMMANDATION 37

Lorsqu'il existe des mesures locales d'exécution de la loi, il faudrait prévoir des ressources pour permettre aux agents canadiens de contrôle de l'immigration d'intervenir dans la poursuite de personnes impliquées dans des fraudes en matière d'immigration.

RECOMMANDATION 38

En l'absence de mesures locales d'exécution de la loi permettant d'empêcher les fraudes en matière d'immigration, le gouvernement canadien devrait encourager et aider le pays hôte à prendre des sanctions efficaces et à entamer des poursuites pénales. Ces dispositions seraient particulièrement importantes en ce qui a trait aux zones aéroportuaires de transit.

PROGRAMME DE CANDIDATS DE LA PROVINCE/DU TERRITOIRE

Depuis des décennies, de nombreux Canadiens s'inquiètent que la majorité des immigrants tendent à s'établir dans seulement trois provinces et en particulier dans trois villes uniquement. Actuellement, près de 60 % de tous les immigrants s'établissent en Ontario et près de la moitié d'entre eux à Toronto. La Colombie-Britannique attire quelque 15 % des immigrants, dont la presque totalité choisissent Vancouver pour vivre. À peu près le même pourcentage s'applique dans le cas du Québec et près de la totalité de ces immigrants s'installent à Montréal.

Il ne s'agit pas de blâmer les immigrants eux-mêmes. Ces derniers s'établiront où se trouvent les emplois, où ils ont déjà de la famille ou des amis, et où des services de soutien à l'intégration sont en place. Ainsi, une région qui réussit à attirer des immigrants devrait voir cette immigration s'accentuer puisque ces immigrants en attireront d'autres et le mouvement se poursuivra.

Pour des raisons démographiques et économiques, d'autres provinces souhaitent attirer un plus grand nombre d'immigrants. Au fil des ans, les décideurs ont tenté de diverses façons d'encourager les immigrants à s'établir dans des régions qui en attiraient peu, mais avec guère de succès. « Encourager » est le bon mot à utiliser puisque la *Charte canadienne des droits et libertés* prévoit que tous les résidents permanents ont le droit de se déplacer et de résider dans n'importe quelle province.

Mais on semble finalement réaliser certains progrès. Au cours des dernières années, le gouvernement fédéral et certaines provinces ont collaboré afin de mettre sur pied un programme d'immigration restreint baptisé programme de candidats de la province. Le Canada a ainsi signé des ententes avec six provinces et un territoire : l'Alberta, le Manitoba, Terre-Neuve, le Nouveau-Brunswick, l'Île-du-Prince-Édouard, la Saskatchewan et le Yukon. Bien sûr, le Québec choisit déjà tous ses immigrants indépendants et ses réfugiés parrainés.

Les provinces et territoires ont signé de telles ententes afin d'attirer des travailleurs qualifiés qui sont en demande ou encore des personnes qui contribueront au développement économique d'autres façons et qui seront en mesure de s'établir de manière durable.

Relativement peu d'immigrants ont été accueillis en vertu de ces ententes, mais le potentiel est énorme. Une fois que ce programme sera mieux connu, encore plus d'employeurs des provinces seront en mesure de combler leurs besoins en travailleurs

qualifiés. Pour ces raisons, nous avons posé des questions à ce sujet dans chaque bureau afin de voir comment ce programme était perçu par les fonctionnaires et quelles étaient ses forces et faiblesses. Notre recherche montre que les agents sont très heureux de ce programme, même s'il est peu utilisé dans certaines missions.

Les agents ont souligné que ce programme exige un engagement et des ressources suffisantes de la part des provinces qui choisissent les candidats. Le programme et les critères doivent être suffisamment souples pour permettre d'atteindre les objectifs particuliers d'une province. Il est aussi important de surveiller les résultats de ce type de programme afin d'évaluer si les objectifs de ces ententes sont atteints.

De plus, les provinces doivent réfléchir attentivement à la façon dont elles recrutent leurs candidats et certaines ont éprouvé des problèmes avec des consultants à cet égard. Des agents ont recommandé que les fonctionnaires provinciaux comptent sur d'autres sources de renseignements locales que les consultants, et que tous les candidats des provinces soient tenus de visiter la province visée et de passer des entrevues avec des fonctionnaires provinciaux afin de garantir qu'on choisit les bonnes personnes. Certains agents estimaient que les provinces ne sont peut-être pas pleinement conscientes que des documents frauduleux peuvent être utilisés et qu'il leur faut être vigilantes.

Des notes élevées ont été décernées pour les programmes du Manitoba et de la Colombie-Britannique. Selon les évaluations menées par le Manitoba, les taux d'emploi des immigrants de cette province sont bons et la majorité sont demeurés dans la province, un résultat qui s'explique au moins en partie par la stratégie de la province en matière d'intégration.

Certaines provinces ont éprouvé des difficultés avec des consultants en immigration parce qu'ils faisaient la promotion de leurs programmes en trompant les candidats à l'immigration. Lors de la prochaine conférence fédérale-provinciale-territoriale des ministres de l'immigration, les participants devraient partager leurs expériences à cet égard et discuter de moyens efficaces de régler ce problème.

Le Comité croit beaucoup au potentiel de ces programmes. Comme nous l'avons mentionné, les agents en poste à l'étranger faisaient preuve d'enthousiasme à leur égard et appréciaient le fait que les provinces participaient directement à la sélection des immigrants qu'ils accueillaient.

Nous ne voyons pas de raison de ne pas essayer d'adopter la même stratégie avec les municipalités. Avec l'appui de la province et du secteur privé, les régions souhaitant attirer des immigrants pourraient être en mesure de recruter directement des gens répondant à leurs besoins particuliers. Après tout, les universités font bien la promotion de leurs programmes auprès des étudiants étrangers.

RECOMMANDATION 39

Les provinces et territoires devraient être encouragés à participer au programme de candidats de la province, ou, quand une entente existe déjà à ce sujet, continuer à développer et à améliorer ce programme.

RECOMMANDATION 40

Les provinces participant au programme de candidats de la province devraient s'assurer que les employeurs locaux sont bien informés que ce programme pourrait leur permettre d'attirer les travailleurs qualifiés dont ils ont besoin.

RECOMMANDATION 41

La question du rôle joué par les représentants en immigration lors de l'aiguillage de candidats vers les autorités provinciales devrait être discutée lors de la prochaine conférence fédérale-provinciale-territoriale des ministres de l'immigration.

RECOMMANDATION 42

Il faudrait explorer la possibilité d'autoriser les municipalités, en partenariat avec les provinces et le secteur privé, à recruter directement des immigrants pour combler leurs besoins particuliers.

CONSULTANTS

En décembre 1995, le Comité a effectué une étude en profondeur des conseillers en immigration, et nous avons relevé des problèmes graves et formulé de nombreuses recommandations dans le rapport : *Les conseillers en immigration : le temps est venu d'agir.* Dans le dernier rapport du Comité, *Bâtir un pays*, déposé en mars 2002, nous recommandions que CIC traite en priorité l'accréditation des consultants en immigration et mette en place un collège des praticiens de l'immigration. Nous nous réjouissons que le Ministre ait annoncé en avril l'établissement d'un comité ministériel chargé d'élaborer d'ici l'automne un plan d'action devant mener à l'adoption d'un règlement. Nos visites dans les missions à l'étranger nous ont convaincus encore plus que la réglementation des consultants est nécessaire et que le Ministère devrait s'attaquer à cette tâche sans tarder.

Des agents des visas canadiens en poste à l'étranger ont confirmé ce que de nombreux témoins avaient déclaré devant le Comité au Canada. La majorité des consultants en immigration sont des professionnels responsables; à Séoul, par exemple, leur aide est jugée inestimable. Toutefois, quelques personnes sans scrupule causent des problèmes importants. Non seulement y a-t-il risque de fraude, mais le Comité a aussi appris que certains consultants dénaturent le programme d'immigration canadien dans leur publicité et que d'autres n'informent pas leurs clients des dates des entrevues ou de la nécessité de fournir d'autres documents.

En vertu de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*, CIC ne peut divulguer des renseignements personnels à un tiers à moins qu'il ne s'agisse d'un citoyen ou d'un résident permanent du Canada. Pratiquement tous les bureaux de consultants à l'étranger ont donc un Canadien comme agent responsable. Rien n'empêcherait donc un collège établi au Canada de réglementer les consultants de l'étranger et de leur imposer

des mesures disciplinaires au besoin étant donné que presque tous ces bureaux ont un agent responsable canadien.

Des fonctionnaires australiens nous ont parlé de leur organisme d'accréditation des agents d'immigration qui s'occupe de l'inscription et de la réglementation des consultants en immigration. Cet organisme publie un code de conduite que sont tenus de respecter les agents accrédités. Les bureaux d'immigration australiens refuseront de traiter avec des consultants qui ne sont pas accrédités par cet organisme.

RECOMMANDATION 43

Citoyenneté et Immigration Canada devrait prendre rapidement des mesures, de concert avec les groupes représentant les consultants en immigration, afin d'établir un collège canadien des praticiens de l'immigration.

RECOMMANDATION 44

Citoyenneté et Immigration Canada ne devrait traiter qu'avec des représentants qui sont citoyens ou résidents permanents du Canada et qui sont membres en bonne et due forme du collège canadien des praticiens de l'immigration ou d'un barreau provincial ou territorial au Canada.

Le Comité note que beaucoup d'employés en poste à l'étranger croyaient que certains consultants en immigration faisaient un très bon travail de promotion du Canada. Certains craignaient que des consultants dénaturent parfois le processus d'attribution des visas, mais il est clair que bon nombre fournissent des services qui viennent compléter les efforts que nous déployons afin d'attirer les candidats les meilleurs et les plus brillants. La création d'un organisme de réglementation des consultants, qui réglementera bien sûr leurs activités de promotion, devrait permettre de non seulement protéger les éventuels immigrants, mais presque certainement inciter aussi le secteur privé à faire la promotion du Canada d'une manière acceptable.

ACTIVITÉS DE PROMOTION

Pour que notre pays réussisse à attirer les candidats les meilleurs et les plus brillants, il lui faut faire de la promotion. Le Canada présente de nombreux avantages pour les éventuels immigrants. Nous sommes dans une excellente position par rapport à d'autres nations qui tentent également de garantir leur prospérité future par le truchement de l'immigration. Le Comité estime qu'il nous faut seulement faire connaître ces avantages pour s'assurer qu'un nombre suffisant de candidats très qualifiés demanderont à devenir des résidents permanents de notre pays.

Le délai de traitement d'une demande constitue la principale lacune de notre programme d'immigration du point de vue du travailleur qualifié souhaitant immigrer au Canada. Aux États-Unis, ce sont les employeurs qui présentent les demandes. Les

détenteurs d'une offre d'emploi obtiennent un droit de résidence temporaire relativement rapidement. Une fois aux États-Unis, on peut demander la régularisation de sa situation. L'Australie applique un système de points semblable au nôtre, mais traite les demandes beaucoup plus rapidement. En Inde, par exemple, le Comité a appris que les délais de traitement variaient de six mois à deux ans dans le cas de l'Australie, comparativement à un délai qui est souvent de trois ans et plus pour le bureau d'immigration canadien à New Delhi.

La mise en œuvre d'un grand nombre des recommandations déjà formulées dans le présent rapport devrait aider à réduire l'arriéré dans le traitement des demandes dans nos missions les plus occupées. Une fois ce problème réglé, le moment sera venu de faire la promotion du Canada en tant que destination par excellence. Le Comité a visité des missions, particulièrement en Europe, où des efforts de promotion pourraient se révéler très fructueux. En fait, la promotion peut s'amorcer dès maintenant sur ce continent.

Il faudrait aussi encourager les activités de promotion des provinces. Le personnel de nos bureaux estime que les provinces sont dans une excellente position pour attirer les immigrants éventuels et que ce genre de démarche pourrait bien constituer une des façons d'accroître l'immigration dans les régions situées à l'extérieur de Toronto, Montréal et Vancouver.

Les programmes d'échange d'étudiants constituent une autre façon d'attirer des gens dans les régions peu populaires auprès des immigrants. Nous avons remarqué que l'Australie utilisait beaucoup ce genre de programmes et nous croyons que la fréquentation d'une de nos universités ou d'un de nos collèges pendant un semestre constituerait sans aucun doute un excellent outil de promotion de notre pays.

Nous l'avons déjà mentionné, les consultants en immigration disposent des ressources et de la compétence voulues pour faire la promotion du Canada. Toutefois, on ne devrait les encourager à le faire qu'après la mise en place d'une structure de réglementation. Une fois cette structure créée, leurs activités de promotion devraient être soutenues et on devrait explorer d'éventuels partenariats avec les bureaux d'immigration, comme on le fait actuellement pour le Centre d'éducation canadien.

RECOMMANDATION 45

Citoyenneté et Immigration Canada devrait entreprendre plus d'activités de promotion et se lancer dans le recrutement proactif de travailleurs qualifiés.

RECOMMANDATION 46

Les provinces devraient être encouragées à entreprendre davantage d'activités de promotion.

RECOMMANDATION 47

Le gouvernement devrait encourager les programmes d'échanges d'étudiants dans les universités et collèges canadiens.

RECOMMANDATION 48

Une fois que les consultants en immigration seront réglementés et que leurs pratiques commerciales seront assujetties à un code de déontologie, il faudrait les encourager à mener des activités de promotion.

RECONNAISSANCE DES TITRES DE COMPÉTENCE ÉTRANGERS

Dans son dernier rapport déposé en mars 2002, le Comité précisait que la reconnaissance des titres de compétence étrangers constituait un problème important et cette question a donc été discutée avec le personnel en poste à l'étranger. Le problème réside bien sûr dans le fait que des travailleurs qualifiés qui obtiennent le statut de résident permanent découvrent souvent que les exigences en matière de réglementation professionnelle ici au Canada les empêchent d'exercer leur profession ou leur métier. Pour nombre de ces personnes, leur formation et expérience ne sont pas jugées suffisantes pour qu'on les autorise à pratiquer leur profession au Canada.

Le Comité a été heureux d'apprendre que le personnel des bureaux à l'étranger informe toujours les éventuels immigrants que cet obstacle pourrait les empêcher d'intégrer la main-d'œuvre active au Canada. En fait, ceux qui obtiennent la résidence permanente peuvent être tenus de signer un formulaire confirmant qu'ils comprennent que l'obtention d'un visa d'immigrant ne leur garantit pas un droit de pratique au Canada. Il existe un formulaire particulier pour les médecins (IMM 1456) et un formulaire général (IMM 1455) qui précise ce qui suit :

> Je sais parfaitement que l'obtention d'un visa d'immigrant ne garantit aucunement que j'aurai l'autorisation d'exercer ma profession ou mon métier au Canada. Je sais que cette autorisation relève uniquement et exclusivement de la compétence de l'organisme de réglementation de la province dans laquelle je désire travailler ou exercer ma profession ou mon métier et que je devrai solliciter de nouveau l'autorisation voulue si je désire travailler dans une autre province.

Des agents d'immigration australiens ont expliqué aux membres le fonctionnement du programme centralisé d'évaluation des titres de compétence de ce pays. La reconnaissance des titres de compétence étrangers relève des gouvernements fédéral, des États et des territoires, ainsi que d'organismes professionnels indépendants, mais des initiatives prises à l'échelle du Commonwealth ont entraîné la création d'organismes de coordination. Nous avons également appris que le « Autralian Immigration Department » comptait une section s'occupant exclusivement de l'évaluation et de la liaison avec les organismes de réglementation des métiers et professions. Le « National Office of Overseas Skills Recognition (NOOSR) » est responsable de la coordination et s'occupe aussi des évaluations dans le secteur de l'enseignement. L'évaluation des métiers est réalisée par un organisme d'agrément central comme dans le cas des occupations de

généralistes, alors que le NOOSR s'occupe des analyses au niveau des professions et des autres groupes avec le concours des organismes appropriés. Avec ce système d'avant-garde, les Australiens sont en mesure d'exiger que les compétences des demandeurs soient évaluées par l'organisme d'agrément concerné avant la présentation d'une demande de résidence permanente.

Le Comité convient qu'un tel processus permettrait de régler bon nombre des problèmes liés à la reconnaissance des titres de compétence étrangers au Canada, mais il se rend compte aussi que la coordination du travail des organismes de réglementation provinciaux et territoriaux représente tout un défi. Néanmoins, c'est un objectif vers lequel il faut tendre. Entre-temps, d'autres options devraient être explorées, comme la possibilité d'offrir des mesures incitatives aux immigrants éventuels qui obtiennent une évaluation d'un organisme de réglementation professionnelle de la province canadienne où ils souhaitent s'établir. Ils pourraient par exemple bénéficier d'un traitement prioritaire semblable à celui offert aux candidats des provinces si cette évaluation révélait qu'ils obtiendraient probablement leur agrément. On pourrait également indiquer dans la publicité que l'obtention d'une telle évaluation avant la présentation d'une demande de résidence permanente augmenterait les chances de dispense de l'entrevue.

RECOMMANDATION 49

Les renseignements concernant les organismes canadiens d'évaluation de la formation et de la compétence technique ou professionnelle devraient être centralisés et diffusés sur le site Web de Citoyenneté et Immigration Canada et les sites Web des divers bureaux d'immigration.

RECOMMANDATION 50

Les divers organismes de réglementation professionnelle au Canada devraient être encouragés à travailler ensemble à résoudre les problèmes liés aux études faites à l'étranger et à l'évaluation des compétences.

RECOMMANDATION 51

Lorsque les ministres de l'immigration des divers paliers de gouvernement se rencontreront plus tard cette année, ils devraient accorder la priorité à la reconnaissance des titres de compétence étrangers. Il faudrait aussi favoriser les partenariats entre les gouvernements des paliers fédéral, provincial et territorial, et les organismes de réglementation professionnelle.

RECOMMANDATION 52

Des mesures incitatives devraient être prévues pour encourager les demandeurs à obtenir une évaluation d'un organisme de

réglementation professionnelle provincial avant de demander la résidence permanente.

PLAN D'ACTIVITÉS

Toutes les recommandations du Comité ont pour objectifs d'attirer des travailleurs spécialisés et d'améliorer la capacité de nos missions à traiter efficacement les demandes afin de répondre aux besoins d'immigration du Canada. Traiter ces demandes en seconde priorité, créer des unités de traitement consacrées exclusivement à cette catégorie et mettre en œuvre les mécanismes qui permettront d'identifier « la crème de la crème » nécessitera une réorientation en profondeur du programme. Davantage de ressources en général ainsi que des changements opérationnels et l'amélioration de l'intégrité du programme, par exemple l'élimination du traitement des demandes à l'étranger et la centralisation accrue des fonctions purement administratives, constitueront un bon point de départ en vue d'atteindre nos objectifs.

Le prochain plan d'activités de chaque mission devrait incorporer les recommandations formulées dans le présent rapport et préciser la façon dont elles seront mises en œuvre en tenant compte des pressions particulières exercées sur la mission en question.

RECOMMANDATION 53

Le prochain plan d'activités de chaque mission devrait incorporer les recommandations formulées dans le présent rapport et préciser la façon dont elles seront mises en œuvre en tenant compte des pressions particulières exercées sur la mission en question.

LISTE DES RECOMMANDATIONS

RECOMMANDATION 1

Le traitement des demandes d'immigration de travailleurs spécialisés devrait avoir seconde priorité. Au sein de ce groupe, la priorité devrait être accordée à ceux qui ont un emploi réservé.

RECOMMANDATION 2

Afin d'atteindre un équilibre dans l'intérêt du Canada, les aspects du traitement non discrétionnaire devraient faire l'objet d'une analyse.

RECOMMANDATION 3

Il faudrait établir et rendre publiques des normes de service réalistes concernant le traitement des demandes d'immigration d'employés spécialisés.

RECOMMANDATION 4

Des équipes affectées exclusivement au traitement des demandes de travailleurs spécialisés devraient être établies dans le cadre d'un projet pilote.

RECOMMANDATION 5

Un système de gestion des demandes à traiter devrait être équitable, transparent, simple et rentable, favoriser l'excellence, garantir la sécurité et l'intégrité du programme et avoir la souplesse nécessaire pour répondre aux besoins généraux du Canada.

RECOMMANDATION 6

Chaque mission devrait indiquer dans son propre site Web le délai de traitement exact des demandes des travailleurs spécialisés.

RECOMMANDATION 7

La restriction des possibilités pour les personnes qualifiées de présenter des demandes en tant que travailleurs spécialisés ne devrait *pas* être retenue comme un moyen de gérer le nombre de demandes d'immigration.

RECOMMANDATION 8

Les médecins à l'étranger doivent disposer des ressources nécessaires pour leur permettre d'examiner les immigrants éventuels afin de déterminer s'ils ont la tuberculose ou une autre maladie susceptible d'avoir une incidence sur la santé publique au Canada et de surveiller en permanence les tendances mondiales en matière de santé publique.

RECOMMANDATION 9

Citoyenneté et Immigration Canada devrait être autorisé à divulguer aux parrains les diagnostics médicaux importants concernant la personne qu'ils parrainent, plus particulièrement lorsque l'information peut avoir une incidence sur leur propre santé.

RECOMMANDATION 10

Il faudrait prévoir davantage de ressources afin que tous les services aux clients, y compris les centres d'appel du Ministère et le service EDC, puissent être améliorés en vue de mieux renseigner les clients.

RECOMMANDATION 11

Les députés devraient informer les électeurs qui demandent de l'information sur l'état d'une demande de l'existence du service EDC. Ils devraient administrer les autres demandes de renseignements avec circonspection, en tenant compte du nombre élevé de demandes que doivent traiter certains bureaux.

RECOMMANDATION 12

Il faudrait inciter les députés qui souhaitent faire avancer des questions relatives à l'immigration à se renseigner au sujet de la Loi et de son règlement d'application.

RECOMMANDATION 13

Conformément à l'engagement du Ministère à l'égard des services à la clientèle, la communication de l'information aux demandeurs devraient continuer d'être améliorée.

RECOMMANDATION 14

Il faudrait étendre la portée du projet pilote d'imagerie pour le traitement centralisé des demandes, mais en faisant preuve de prudence, et examiner d'autres options de centralisation du processus administratif. Toutefois, toutes les décisions principales doivent être

prises par les agents des bureaux à l'étranger afin d'assurer l'intégrité du programme.

RECOMMANDATION 15

D'autres ressources devraient être affectées au traitement des demandes d'immigration des travailleurs spécialisés dans nos bureaux à l'étranger.

RECOMMANDATION 16

D'autres ressources devraient être affectées afin de pouvoir :

accorder la seconde priorité au traitement des demandes des travailleurs spécialisés afin de pouvoir traiter ces demandes plus rapidement;

augmenter les niveaux d'immigration;

agrandir l'infrastructure physique lorsque les installations sont utilisées au maximum;

cibler et recruter des immigrants hautement spécialisés.

RECOMMANDATION 17

Lorsque le Canada ne dispose pas dans un pays donné suffisamment de locaux dans sa mission principale pour utiliser efficacement du personnel supplémentaire, le gouvernement devrait envisager d'exploiter davantage les consulats dans ce pays ou d'établir de nouveaux bureaux satellites pour les services d'immigration.

RECOMMANDATION 18

Les mécanismes budgétaires du Ministère devraient être suffisamment souples pour faire face à l'augmentation du nombre de demandes d'immigration et pour assurer que le traitement des demandes des travailleurs spécialisés ne soit pas interrompu.

RECOMMANDATION 19

On devrait envisager de verser les frais exigés pour le traitement d'une demande de visa non liée à l'immigration au bureau s'occupant de la traiter afin de tenter d'atténuer l'impact budgétaire de l'accroissement du volume des demandes.

RECOMMANDATION 20

Il faudrait embaucher un nombre plus considérable d'agents de contrôle de l'immigration pour travailler à l'étranger et leur fournir le soutien administratif et technologique dont ils ont besoin.

RECOMMANDATION 21

Des agents de contrôle de l'immigration devraient être affectés à plein temps dans les aéroports jugés comme des points de transit importants pour l'entrée illégale au Canada.

RECOMMANDATION 22

Il faudrait accorder aux agents de contrôle de l'immigration plus de moyens pour familiariser le personnel des aéroports avec les techniques de détection des fraudes.

RECOMMANDATION 23

Il faudrait que le Ministère élabore une stratégie de communication pour informer le grand public de la présence d'agents de contrôle de l'immigration dans les aéroports et de la capacité de ceux-ci à déceler les fraudes. Ces programmes devraient cibler les pays où des fraudes se produisent régulièrement.

RECOMMANDATION 24

Il faudrait reconnaître l'importance des agents de contrôle de l'immigration et considérer le poste comme un poste de cadre au sein du Ministère.

RECOMMANDATION 25

La GRC, le SCRS et le Centre de sécurité des télécommunications devraient mettre de meilleurs moyens d'information à la disposition des agents de contrôle de l'immigration.

RECOMMANDATION 26

La direction du Ministère devrait continuer de favoriser l'échange informel de renseignements entre les agents canadiens de contrôle de l'immigration et leurs homologues à l'étranger.

RECOMMANDATION 27

Il faudrait obliger les candidats à l'immigration à présenter leurs demandes à la mission responsable du pays où ils sont domiciliés depuis au moins un an.

RECOMMANDATION 28

Citoyenneté et Immigration Canada ne devrait pas transférer les dossiers d'une mission à une autre dans le but de prévenir les effets d'entonnoir.

RECOMMANDATION 29

Il faudrait consacrer des moyens plus grands à l'étape du contrôle des dossiers afin de permettre un examen plus poussé des pièces d'identité, des certificats de police, des antécédents de travail et des attestations d'études.

RECOMMANDATION 30

Il faudrait que les fonctionnaires médicaux en poste dans les missions canadiennes à l'étranger soient dotés de meilleurs moyens pour pouvoir surveiller plus efficacement les praticiens médicaux locaux désignés.

RECOMMANDATION 31

Le recours à des agents recrutés sur place dans nos missions à l'étranger est indispensable et doit être maintenu.

RECOMMANDATION 32

Des agents canadiens devraient être chargés de prendre les décisions finales concernant la délivrance des visas, dans les cas où l'analyse par le personnel fait ressortir l'existence d'un risque possible.

RECOMMANDATION 33

Il faudrait maintenir un programme rigoureux d'examen et de vérification pour assurer l'intégrité des décisions prises par tous les membres du personnel travaillant à l'étranger.

RECOMMANDATION 34

Le Ministre devrait discuter de la question des soi-disant établissements d'enseignement reconnus lors de l'émission de visas et des lacunes que comportent les exigences provinciales en matière d'accréditation et d'autorisation lorsqu'il rencontrera les représentants provinciaux et territoriaux au moment de la prochaine conférence des ministres de l'Immigration. Tous les ordres de gouvernement devraient travailler à l'éradication de ce genre d'entreprises et à l'imposition de normes plus sévères.

RECOMMANDATION 35

La définition d'« enseignement » dans le règlement devrait être modifiée de manière à mieux refléter les exigences relatives aux études postsecondaires à plein temps.

RECOMMANDATION 36

Les Canadiens impliqués dans l'utilisation frauduleuse de documents ou d'autres formes de fraude en matière d'immigration devraient être traduits en justice et se voir imposer des peines plus sévères. Le ministère de la Justice devrait accorder une plus grande priorité à cette question.

RECOMMANDATION 37

Lorsqu'il existe des mesures locales d'exécution de la loi, il faudrait prévoir des ressources pour permettre aux agents canadiens de contrôle de l'immigration d'intervenir dans la poursuite de personnes impliquées dans des fraudes en matière d'immigration.

RECOMMANDATION 38

En l'absence de mesures locales d'exécution de la loi permettant d'empêcher les fraudes en matière d'immigration, le gouvernement canadien devrait encourager et aider le pays hôte à prendre des sanctions efficaces et à entamer des poursuites pénales. Ces dispositions seraient particulièrement importantes en ce qui a trait aux zones aéroportuaires de transit.

RECOMMANDATION 39

Les provinces et territoires devraient être encouragés à participer au programme de candidats de la province, ou, quand une entente existe déjà à ce sujet, continuer à développer et à améliorer ce programme.

RECOMMANDATION 40

Les provinces participant au programme de candidats de la province devraient s'assurer que les employeurs locaux sont bien informés que ce programme pourrait leur permettre d'attirer les travailleurs qualifiés dont ils ont besoin.

RECOMMANDATION 41

La question du rôle joué par les représentants en immigration lors de l'aiguillage de candidats vers les autorités provinciales devrait être discutée lors de la prochaine conférence fédérale-provinciale-territoriale des ministres de l'immigration.

RECOMMANDATION 42

Il faudrait explorer la possibilité d'autoriser les municipalités, en partenariat avec les provinces et le secteur privé, à recruter directement des immigrants pour combler leurs besoins particuliers.

RECOMMANDATION 43

Citoyenneté et Immigration Canada devrait prendre rapidement des mesures, de concert avec les groupes représentant les consultants en immigration, afin d'établir un collège canadien des praticiens de l'immigration.

RECOMMANDATION 44

Citoyenneté et Immigration Canada ne devrait traiter qu'avec des représentants qui sont citoyens ou résidents permanents du Canada et qui sont membres en bonne et due forme du collège canadien des praticiens de l'immigration ou d'un barreau provincial ou territorial au Canada.

RECOMMANDATION 45

Citoyenneté et Immigration Canada devrait entreprendre plus d'activités de promotion et se lancer dans le recrutement proactif de travailleurs qualifiés.

RECOMMANDATION 46

Les provinces devraient être encouragées à entreprendre davantage d'activités de promotion.

RECOMMANDATION 47

Le gouvernement devrait encourager les programmes d'échanges d'étudiants dans les universités et collèges canadiens.

RECOMMANDATION 48

Une fois que les consultants en immigration seront réglementés et que leurs pratiques commerciales seront assujetties à un code de déontologie, il faudrait les encourager à mener des activités de promotion.

RECOMMANDATION 49

Les renseignements concernant les organismes canadiens d'évaluation de la formation et de la compétence technique ou professionnelle devraient être centralisés et diffusés sur le site Web de

Citoyenneté et Immigration Canada et les sites Web des divers bureaux d'immigration.

RECOMMANDATION 50

Les divers organismes de réglementation professionnelle au Canada devraient être encouragés à travailler ensemble à résoudre les problèmes liés aux études faites à l'étranger et à l'évaluation des compétences.

RECOMMANDATION 51

Lorsque les ministres de l'immigration des divers paliers de gouvernement se rencontreront plus tard cette année, ils devraient accorder la priorité à la reconnaissance des titres de compétence étrangers. Il faudrait aussi favoriser les partenariats entre les gouvernements des paliers fédéral, provincial et territorial, et les organismes de réglementation professionnelle.

RECOMMANDATION 52

Des mesures incitatives devraient être prévues pour encourager les demandeurs à obtenir une évaluation d'un organisme de réglementation professionnelle provincial avant de demander la résidence permanente.

RECOMMANDATION 53

Le prochain plan d'activités de chaque mission devrait incorporer les recommandations formulées dans le présent rapport et préciser la façon dont elles seront mises en œuvre en tenant compte des pressions particulières exercées sur la mission en question.

RECOMMANDATIONS

Les recommandations du présent rapport portent sur divers aspects du traitement des demandes d'immigration à l'étranger. Naturellement, les questions relatives à l'intégrité du programme et à la publicité sur le Canada sont importantes, mais le cœur de notre étude porte sur les améliorations opérationnelles. Ces améliorations permettront de mieux répondre aux besoins démographiques du Canada et d'assurer son développement économique. Les recommandations suivantes concernent particulièrement l'exécution du programme.

RECOMMANDATION 1

Le traitement des demandes d'immigration de travailleurs spécialisés devrait avoir seconde priorité. Au sein de ce groupe, la priorité devrait être accordée à ceux qui ont un emploi réservé.

RECOMMANDATION 2

Afin d'atteindre un équilibre dans l'intérêt du Canada, les aspects du traitement non discrétionnaire devraient faire l'objet d'une analyse.

RECOMMANDATION 3

Il faudrait établir et rendre publiques des normes de service réalistes concernant le traitement des demandes d'immigration d'employés spécialisés.

RECOMMANDATION 4

Des équipes affectées exclusivement au traitement des demandes de travailleurs spécialisés devraient être établies dans le cadre d'un projet pilote.

RECOMMANDATION 5

Un système de gestion des demandes à traiter devrait être équitable, transparent, simple et rentable, favoriser l'excellence, garantir la sécurité et l'intégrité du programme et avoir la souplesse nécessaire pour répondre aux besoins généraux du Canada.

RECOMMANDATION 6

Chaque mission devrait indiquer dans son propre site Web le délai de traitement exact des demandes des travailleurs spécialisés.

RECOMMANDATION 10

Il faudrait prévoir davantage de ressources afin que tous les services aux clients, y compris les centres d'appel du Ministère et le service EDC, puissent être améliorés en vue de mieux renseigner les clients.

RECOMMANDATION 13

Conformément à l'engagement du Ministère à l'égard des services à la clientèle, la communication de l'information aux demandeurs devraient continuer d'être améliorée.

RECOMMANDATION 14

Il faudrait étendre la portée du projet pilote d'imagerie pour le traitement centralisé des demandes, mais en faisant preuve de prudence, et examiner d'autres options de centralisation du processus administratif. Toutefois, toutes les décisions principales doivent être prises par les agents des bureaux à l'étranger afin d'assurer l'intégrité du programme.

RECOMMANDATION 15

D'autres ressources devraient être affectées au traitement des demandes d'immigration des travailleurs spécialisés dans nos bureaux à l'étranger.

RECOMMANDATION 16

D'autres ressources devraient être affectées afin de pouvoir :

- **accorder la seconde priorité au traitement des demandes des travailleurs spécialisés afin de pouvoir traiter ces demandes plus rapidement;**

- **augmenter les niveaux d'immigration;**

- **agrandir l'infrastructure physique lorsque les installations sont utilisées au maximum;**

- **cibler et recruter des immigrants hautement spécialisés.**

RECOMMANDATION 17

Lorsque le Canada ne dispose pas dans un pays donné suffisamment de locaux dans sa mission principale pour utiliser efficacement du personnel supplémentaire, le gouvernement devrait envisager

d'exploiter davantage les consulats dans ce pays ou d'établir de nouveaux bureaux satellites pour les services d'immigration.

RECOMMANDATION 18

Les mécanismes budgétaires du Ministère devraient être suffisamment souples pour faire face à l'augmentation du nombre de demandes d'immigration et pour assurer que le traitement des demandes des travailleurs spécialisés ne soit pas interrompu.

RECOMMANDATION 19

On devrait envisager de verser les frais exigés pour le traitement d'une demande de visa non liée à l'immigration au bureau s'occupant de la traiter afin de tenter d'atténuer l'impact budgétaire de l'accroissement du volume des demandes.

RECOMMANDATION 27

Il faudrait obliger les candidats à l'immigration à présenter leurs demandes à la mission responsable du pays où ils sont domiciliés depuis au moins un an.

RECOMMANDATION 28

Citoyenneté et Immigration Canada ne devrait pas transférer les dossiers d'une mission à une autre dans le but de prévenir les effets d'entonnoir.

RECOMMANDATION 39

Les provinces et territoires devraient être encouragés à participer au programme de candidats de la province, ou, quand une entente existe déjà à ce sujet, continuer à développer et à améliorer ce programme.

RECOMMANDATION 40

Les provinces participant au programme de candidats de la province devraient s'assurer que les employeurs locaux sont bien informés que ce programme pourrait leur permettre d'attirer les travailleurs qualifiés dont ils ont besoin.

RECOMMANDATION 42

Il faudrait explorer la possibilité d'autoriser les municipalités, en partenariat avec les provinces et le secteur privé, à recruter directement des immigrants pour combler leurs besoins particuliers.

RECOMMANDATION 44

Citoyenneté et Immigration Canada ne devrait traiter qu'avec des représentants qui sont citoyens ou résidents permanents du Canada et qui sont membres en bonne et due forme du collège canadien des praticiens de l'immigration ou d'un barreau provincial ou territorial au Canada.

RECOMMANDATION 52

Des mesures incitatives devraient être prévues pour encourager les demandeurs à obtenir une évaluation d'un organisme de réglementation professionnelle provincial avant de demander la résidence permanente.

RECOMMANDATION 53

Le prochain plan d'activités de chaque mission devrait incorporer les recommandations formulées dans le présent rapport et préciser la façon dont elles seront mises en œuvre en tenant compte des pressions particulières exercées sur la mission en question.

ANNEXE A
LISTE DES TÉMOINS

CANADA

Ministère de la Citoyenneté et de l'immigration

Daniel Jean, directeur général, Région internationale
Rénald Gilbert, directeur, Asie et Pacifique, Région internationale
Anton Jurkovich, directeur, Europe, Région internationale
Lea Vachon, chef, Unité visites et protocole, Services de gestion, Région internationale

ASIE

Hong Kong, Shanghai et Beijing (Chine), Séoul (Corée du Sud)

Hong Kong

Consulat général du Canada

Anthony Burger, consul général
Tom Ryan, consul, gestionnaire du programme d'immigration
John Choi, consul (Immigration)
Dan Dragovich, consul (Immigration)
Frazer Mark, consul (Immigration)
Victor Lum, vice-consul (Immigration)

Shanghai

Consulat général du Canada

Stewart Beck, consul général
John So, vice-consul (Immigration)

Beijing

Ambassade du Canada

Son Excellence Joseph Caron, ambassadeur
Dennis Scown, ministre-conseiller, gestionnaire du programme d'immigration
Robert Mackenzie, ministre, gestionnaire de la section du commerce
David Manicom, conseiller, gestionnaire adjoint du programme d'immigration
Dr. Brian Dobie, attaché, chef de la section médicale
Rick Shakespeare, conseiller (Immigration)
Isabelle Ouellet, deuxième secrétaire (Immigration)
Larry Penn, deuxième secrétaire (Immigration)
Sébastien Francoeur, troisième secrétaire (Immigration)
Ilse DeRuytter (Immigration)
Ma Lan (Immigration)

Autres ambassades visitées à Beijing

David Hopper, consul, Ambassade des États-Unis
Neil Caddie, conseiller, section de l'immigration de la Nouvelle Zélande
Ian Wilson, premier secrétaire, Ambassade de la Grande Bretagne
Roger Neilson, conseiller, Ambassade de l'Australie

Séoul

Ambassade du Canada

Penny Fraser, conseillère, gestionnaire du programme d'immigration
Daniel Vaughan, premier secrétaire (Immigration)
Randy Jankowski, premier secrétaire (Immigration)
Lauri Friesen, deuxième secrétaire (Immigration)
Moonho Lee (Immigration)
Seongkyeong Kim (Immigration)
Sehwa Kim (Immigration)

EUROPE

Londres (Angleterre), Berlin (Allemagne), Vienne (Autriche) Paris (France)

Londres

Haut-commissariat du Canada

Son Excellence Jeremy Kinsman, haut-commissaire

Robert Rochon, haut-commissaire adjoint

Jean Roberge, ministre-conseiller, gestionnaire du programme d'immigration

Helen Amundsen, conseiller, gestionnaire adjointe du programme d'immigration

Denise Defoy, conseiller (Immigration)

Kent Francis, premier secrétaire (Immigration)

Christine Foley (Immigration)

* * *

Catherine Bush, chef de la gestion de produit pour le Comité d'accréditation de la Ville et des syndicats de métier

Lorna Froud, chef des Carrières à l'Université Brooks d'Oxford

Angela Eagle, députée, sous-secrétaire d'état pour l'Europe

Membres du Comité des affaires intérieures du Royaume-Uni rencontrés à Londres

Gwyn Prosser, député.

Humphrey Malins, député

Tom Watson, député

Janet Dean, députée

Bridget Prentice, députée

Andrew Kennon, greffier du Comité

Autres ambassades visitées à Londres

Edward Skerrett, attaché, Ambassade des États-Unis

Helen Wilson, conseiller, immigration, Haut-commissariat de l'Australie

Berlin

Ambassade du Canada

Son Excellence Marie Bernard-Meunier, ambassadrice

John Rose, conseiller, gestionnaire du programme d'immigration

Tom Richter, premier secrétaire (Immigration)

Michael Stetzuhn (Immigration)

Kade Eede (Immigration)

Margarita Rodriguez (Immigration)

Brian Casey, conseiller, gestionnaire du programme d'immigration, Moscou

Autres ambassades et organismes rencontrés à Berlin

Gerald Schomann, Zentralstelle fuer Arbeitsvermittlung (Agence internationale de placement, Bonn)

Dagman Feldgen, ministère du travail et des affaires sociales

Robert Henkel, BDI

Jim Levy, Ambassade des États-Unis

Petra Canard, Ambassade de l'Australie

Mario Psiroukis, Ambassade de l'Australie

Groupe de parlementaires allemands rencontrés à Berlin

Rüediger Veit, Parti social démocrate d'Allemagne (SPD)

Wolfgang Zeitlmann, l'Union chrétienne-démocrate d'Allemagne/l'Union chrétienne-sociale (CDU/CSU)

Petra Pau, Parti du Socialisme démocratique (PDS)

Marieluise Beck, Bündnis 90/Die Grünen, Alliance 90/Les Verts (B90/Greens)

Cem Oezdemir, Bündnis 90/Die Grünen, Alliance 90/Les Verts (B90/Greens)

Christian Mueller, député, Parti social démocrate d'allemagne (SPD) Groupe parlementaire Canada-Allemagne

Volkman Schultz, député, Groupe parlementaire Canada-Allemagne

Elizabeth Mueller, Ministère des Affaires étrangères d'Allemagne

Cornelia Schmalz-Jacobsen, Académie Évangélique de Tutzing

Vienne

Ambassade du Canada

Peter Lilius, conseiller, gestionnaire du programme d'immigration

Robert McLeman, premier secrétaire (Immigration)

Dr. Jeremy Brown, attaché, chef de la section médicale

Autres ambassades et organisations rencontrées à Vienne

Jame Pettit, consul général, Ambassade des États-Unis

Len Forth, officier intérimaire responsable, service d'immigration et de naturalisation des États-Unis, Ambassade des États-Unis

Linda Urquart, conseiller, immigration, Ambassade de l'Australie

Karole Paul, chef de mission, Haut-commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR)

Irena Vojackova-Sollorano, chef de mission, Organisation internationale pour les migrations (OIM)

Jonas Widgren, directeur général, Centre international pour le développement des politiques de migration

De Nationalrat (Conseil national/Parlement) rencontré à Vienne

Dr. Heinz Fischer, président

De l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE)

Helga Konrad, présidente du Plan d'action du Pacte de stabilité sur le trafic des êtres humains de l'OSCE

Paris

Ambassade du Canada

Son Excellence Raymond Chrétien, ambassadeur

Brian Davis, conseiller, gestionnaire du programme d'immigration

Jean-Louis Laberge, conseiller (Immigration)

Louise Van Winkle (Immigration)

Dr. Sylvain Bertrand, attaché, Chef de la section médicale

Mme S. Guay, conseiller

Autres ambassades visitées à Paris

K. Cala, directrice du service des visas de l'Australie à Paris

Nancy Sambaiew, consul général de l'ambassade des États-Unis

Délégation générale du Québec à Paris

Micheline Baril, directrice du Service de l'immigration du Québec à Paris

Manon Boucher, chef de la promotion au Service de l'immigration du Québec à Paris

INDE

New Delhi (Inde)

New Delhi

Haut-commissariat du Canada

Son Excellence Peter Sutherland, haut-commissaire

Rod Fields, conseiller, gestionnaire du programme d'immigration

Neil Brockenshire, conseiller, gestionnaire adjoint du programme d'immigration

Ninon Valade, conseiller (Immigration)

Bill Marshall, premier secrétaire (Immigration)

Keith Taylor, premier secrétaire (Immigration)

Nirmal Gill, conseiller (Immigration)

Tony Milic, premier secrétaire (Immigration)

K.K. Jarth (Immigration)

Dr. Patrick Thériault, attaché, chef de la section médicale

Dr. Sylvie Martin, attaché, médecin

Autres ambassades et organismes visités en Inde

Judith O'Neill, conseiller (Immigration) et directeur régional, Haut-commissariat de l'Australie

Isabel Pritchett, premier secrétaire (Immigration), Haut-commissariat de l'Australie

Hans Blume, deuxième secrétaire (Immigration), Haut-commissariat de l'Australie

Raymond R. Baca, consul — Premier secrétaire, Ambassade des Etats-Unis

Alan Barry, premier secrétaire (Immigration), Haut-commissariat de la Nouvelle Zélande, section de New Delhi

Dr. T. Walia, représentant adjoint pour l'Organisation mondiale de la santé en Inde

Augustine P. Mahiga, chef de mission, Haut-commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR)

DEMANDE DE RÉPONSE DU GOUVERNEMENT

Conformément à l'article 109 du Règlement, le Comité prie le gouvernement de déposer une réponse complète à ce rapport.

Un exemplaire des Procès-verbaux du Comité permanent de la citoyenneté et de l'immigration (*fascicules n^{os} 60 à 69 qui comprend le présent rapport)* est déposé.

Respectueusement soumis,

Le président

Joe Fontana, député

Opinion complémentaire de l'Alliance canadienne
Formulée par :
Diane Ablonczy, députée
Paul Forseth, député
Lynne Yelich, députée

1. L'Alliance canadienne appuie d'une façon générale les recommandations du rapport *Attirer des immigrants*. Cependant, une question importante soulevée dans les discussions entre les membres du Comité et les agents d'immigration sur le terrain n'est pas claire dans le rapport, à savoir que, même avec des ressources additionnelles, le système n'est pas en mesure de faire face au nombre rapidement croissant de demandes.

2. Si l'on fait abstraction de l'arriéré actuel, le nombre de demandes monte en flèche chaque année. La situation est intenable tant pour les demandeurs qui font la queue que pour les agents affectés aux postes les plus achalandés. Les volumes élevés exercent de fortes pressions sur un personnel dévoué et honorable, et ils pourraient avoir des répercussions négatives sur l'intégrité du programme. Il est absolument essentiel de changer notre mode de gestion,. Le nouveau système de sélection ne permettra plus de recourir à bon nombre des anciennes méthodes. Il faut donc trouver un moyen plus direct et plus efficace de gérer l'arrivée des demandes afin d'éviter les arriérés.

3. Les cadres supérieurs du Ministère voudraient être autorisés au niveau politique de trouver des moyens de gérer les demandes afin de corriger les importants retards systémiques. À l'heure actuelle, les renseignements fournis sur les demandes deviennent souvent périmés à cause de la lenteur du traitement.

4. Le Canada doit être compétitif à l'échelle internationale. Il faut explorer divers moyens de trouver des travailleurs qualifiés. Le Canada doit s'efforcer de traiter et d'approuver les demandes plus rapidement que ses concurrents internationaux grâce à un processus accéléré d'approbation et de traitement spécialisé des demandes axé sur les employeurs. L'Alliance canadienne craint que le système d'immigration du Canada ne lui permette pas d'obtenir les travailleurs qualifiés dont il a besoin, et ce, malgré le nouveau projet de loi qui devrait être adopté le 28 juin 2002. Par ailleurs, le Canada doit fonctionner selon ses propres priorités et non pas être à la merci des pressions des l'étranger.

5. Il faudrait explorer diverses options. Bien que cette idée ait été rejetée par la majorité des membres du Comité, nous pensons qu'il serait possible de recevoir les demandes en un lieu central et pendant une certaine période de l'année. Ceux qui seraient déclarés admissibles comme immigrants pendant cette période entreraient dans le système, la priorité étant accordée aux travailleurs qualifiés. Le reste des demandes serait conservé, ce qui permettrait de garder la liste à jour. Une autre option consisterait à accepter le nombre de demandes qui permettrait selon toutes probabilités de produire le nombre cible de visas, et à attribuer aux autres demandes un numéro de traitement qui

représenterait leur place dans la file. Les frais seraient bien entendu adaptés en conséquence.

6. Bien que nous ne soyons pas en mesure de déterminer la meilleure option ou combinaison d'options, nous avons conclu qu'il est nécessaire de prendre de telles mesures. Le rapport majoritaire propose des principes s'appliquant au système en général, mais selon nous les principes qui devraient guider tout particulièrement la gestion des demandes sont les suivants : la transparence, l'excellence, la protection de la sécurité nationale et un processus intrinsèquement efficace, simple et rentable. Il est absolument insensé de continuer d'inonder nos postes de l'étranger avec un amoncellement de demandes que nous ne pouvons espérer traiter en temps opportun et de façon professionnelle. Il s'agit là d'une question vitale qu'il faut régler de façon spécifique et efficace le plus rapidement possible.

Recommandation : Citoyenneté et Immigration Canada devrait prendre des mesures pour gérer les demandes dans le cadre de sa stratégie administrative, de façon à se concentrer davantage sur les travailleurs qualifiés et à fournir en temps opportun les services prévus dans le programme.

OPINION COMPLÉMENTAIRE DU BLOC QUÉBÉCOIS

Du 13 au 25 avril dernier, trois groupes de parlementaires, membres du Comité permanent de l'Immigration, ont effectué des missions à l'étranger pour avoir une appréciation plus juste du travail confié aux fonctionnaires d'Immigration Canada en poste à l'étranger, des lourdes responsabilités qui sont les leurs et de leur capacité à les assumer, nonobstant des ressources nettement insuffisantes pour répondre aux attentes à l'intérieur de délais raisonnables. L'actuel rapport résume assez justement les constats que nous avons faits et ses cinquante-trois recommandations nous apparaissent offrir des pistes intéressantes de solutions en accord avec les valeurs d'ouverture, d'équité et de respect des personnes.

Le Bloc Québécois trouve approprié de joindre à ce rapport un résumé de la rencontre effectuée à la section de l'Immigration du Québec à Paris.

Le territoire actuellement desservi par Paris est l'Europe occidentale et Israël. Trente personnes assurent les services d'immigration pour plus d'une cinquantaine de pays. Les dossiers tunisiens et algériens sont depuis peu traités à Montréal alors que ceux émanant du Maroc et de l'Afrique relèvent de Rabat.

Pour 2003, l'objectif du Québec est de 45 000 immigrants. Pour Paris seulement, en 2002-2003, on vise 6 000 travailleurs, alors qu'en 2001-2002, 3 700 certificats de sélection ont été émis. La durée moyenne d'analyse des dossiers est de trois mois. Les coûts reliés au certificat de sélection sont de 300 $ et sa validité est de trois ans. L'interview est requise seulement si le candidat n'a pas obtenu la note de passage à l'examen de sélection. Dans les faits, un candidat sur deux est rencontré. La validité des attestations (études, travail) présentées par les candidats de l'Europe occidentale n'exigent généralement pas de contrôle.

Il est intéressant de savoir qu'Immigration Québec a été récemment confrontée à la mise en place d'une nouvelle grille d'évaluation et qu'elle a su éviter l'odieux de son application rétroactive. Dans un esprit de justice et par respect des valeurs d'équité, les deux grilles ont été utilisées simultanément. Le processus se déroulant de la façon suivante : à partir de la date de mise en vigueur de la nouvelle grille, tous les candidats ayant déposé leur demande dans le cadre de l'ancienne grille étaient, dans un premier temps, évalués avec la nouvelle grille. S'ils ne se qualifiaient pas, ils étaient automatiquement réévalués avec l'ancienne grille.

Le sujet de la promotion de l'immigration au Québec a été abordé durant cette rencontre. Il semble d'ailleurs que les stratégies mises de l'avant sont porteuses de succès. Les 20-35 ans sont la cible prioritaire. Comme ils constituent le bassin majoritaire des utilisateurs d'Internet, cet outil est privilégié pour faire la promotion du **Québec, terre d'avenir**. Des séances d'information sont organisées dans les grandes villes tant dans les milieux universitaires que techniques ainsi que dans les diverses organisations de

métiers. La participation à ces rencontres varie entre 60 et 100 personnes et la grande majorité (70 %) sont des hommes.

Le Bloc Québécois espère que la façon québécoise de faire suscitera une réflexion qui sera bénéfique aux demandeurs de résidence permanente qui méritent d'être traités avec respect et équité.

Madeleine Dalphond-Guiral
Députée de Laval-Centre et porte-parole du Bloc Québécois
En matière de Citoyenneté et Immigration

7 juin 2002

OPINION COMPLÉMENTAIRE DU NOUVEAU PARTI DÉMOCRATIQUE JUDY WASYLYCIA-LEIS, DÉPUTÉE

Il est de plus en plus urgent de trouver une solution au problème de la capacité du Canada à livrer concurrence en vue d'attirer les immigrants. Le Canada a besoin d'immigrants. Selon les données du dernier recensement, nous ne pourrons pas maintenir notre niveau de population ou notre main-d'œuvre qualifiée sans attirer davantage d'immigrants. Ces données soulignent l'importance de remanier notre politique d'immigration. C'est le message qui ressort au moment où nous amorçons une période de concurrence accrue pour les immigrants partout dans le monde.

Une politique inspirée d'une vision

Pour la plupart des immigrants, le choix d'une destination — un nouveau pays où ils espèrent avoir du succès et établir leurs familles — est fondé sur des critères très personnels et subjectifs. Il s'agit de comparer leur vision de l'avenir à la nôtre et à ce que les autres pays ont à offrir.

La vision du Canada s'exprime par ses loi, règlement, lignes directrices et programmes en matière d'immigration. Mais cette vision, dans les conditions actuelles, ne réussit pas à convaincre les immigrants éventuels que le Canada pourrait être leur terre d'accueil. Le gouvernement fédéral n'a pas de stratégie démographique clairement définie; ne présente pas de vision claire d'une ouverture à l'immigration, d'un pays qui puise sa force dans sa diversité et qui sévit sans hésiter contre l'intolérance.

La nouvelle Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés, loin d'être visionnaire, trace la voie d'une approche marquée au coin de la prudence et constitue autant un obstacle qu'une invitation à l'immigration. Les nouvelles règles sont discriminatoires à l'endroit des sans diplômes même si ces personnes sont en mesure de contribuer à la société. L'adaptabilité est devenue le mot passe-partout de la nouvelle économie du savoir au Canada. Pourtant, nos exigences en matière d'immigration ne tiennent pas suffisamment compte de cette nouvelle réalité. De plus, des délais rétroactifs arbitraires, conçus pour réduire la longueur des listes d'attente, demeurent une réalité. Conjuguée à une approche de plus en plus restrictive en ce qui concerne les réfugiés, cette réalité laisse croire que le Canada abandonne graduellement les traditions humanitaires qui ont été au cœur de notre capacité à attirer des immigrants par le passé.

Une stratégie à volets multiples

Le Canada doit changer son approche. Pour réussir à attirer des immigrants dans un marché de plus en plus difficile, le Canada doit adopter une approche s'appuyant sur une stratégie à volets multiples qui signale très clairement qu'il est une destination de

choix. Cela signifie qu'il faut regarder au-delà des intérêts économiques à court terme et des problèmes administratifs actuels. Pour que les politiques parviennent à attirer les immigrants et à les convaincre de rester une fois ici, il faut qu'elles reconnaissent qu'ils ont besoin de sentir qu'il sont les bienvenus, qu'ils sont précieux et qu'ils pourront s'intégrer. Elles doivent incorporer les éléments suivants :

1. La reconnaissance des diplômes étrangers

Le Canada doit améliorer le processus de reconnaissance des diplômes étrangers et de l'expérience. De nombreux immigrants trouvent que les qualités qui leur ont obtenu le visa d'immigrant s'avèrent de peu d'utilité, voire inutiles en vue de trouver un emploi dans leur domaine. Cette situation est devenue un problème chronique et paralysant pour les immigrants — un problème de plus en plus aigu selon certaines études. Elle mine la confiance des nouveaux venus, nuit à leur intégration et peut en bout de ligne les inciter à abandonner le Canada en faveur d'un autre pays plus accueillant. Il existe des centaines d'organismes de réglementation au pays, chacun ayant leurs propres normes et procédures. Le gouvernement fédéral doit faire preuve de leadership en éliminant ces obstacles, dont on trouve de multiples exemples dans la documentation, en élaborant des mécanismes qui permettront aux immigrants de se trouver un emploi dans leur spécialisation et en intégrant le plus rapidement possible les immigrants prêts à travailler.

2. La réunification des familles

Le rôle précieux que la présence des membres de la famille peut jouer dans l'établissement de nouvelles racines a été sous-estimé. Désirer avoir les membres de la famille à proximité pour partager sa vie est une exigence normale autant pour les immigrants que les non-immigrants. Cela contribue au sentiment d'appartenance à la collectivité. De même, les membres de la famille peuvent fournir le soutien familier et éprouvé, plus particulièrement durant une période d'adaptation. Étendre la définition de la catégorie de la famille aux membres de la famille élargie — au moins les grands-parents, les sœurs et frères — calmerait une partie des appréhensions liées à l'immigration. Accélérer le processus de réunification des familles, qui peut durer des années dans certains cas, réduirait également le stress d'une séparation prolongée. L'accès à la famille pendant de courtes périodes est également important. Accélérer le traitement des demandes de visa ferait en sorte qu'il serait possible pour les membres de la famille de se rencontrer. Le rôle des liens familiaux et des liens culturels communautaires pour attirer et garder les immigrants ne peut être sous-estimé.

3. L'abolition de la taxe d'entrée

Pour de nombreuses personnes, plus particulièrement celles provenant des pays moins industrialisés, le droit exigé pour l'établissement constitue un obstacle insurmontable à l'immigration. Communément appelée la « taxe d'entrée », ce droit de

950 $, ajouté aux frais administratifs de 500 $ par adulte et de 100 $ par enfant, fait que l'immigration est au-dessus des moyens de beaucoup de personnes qui ont tant à offrir au Canada. Il impose à d'autres au départ le fardeau d'une dette qui contribue considérablement au stress de l'établissement. Il faut cesser de prélever ces frais le plus tôt possible.

4. Des services d'établissement efficaces

Toute politique qui veut attirer et retenir les immigrants doit prévoir des services généraux et des fonds suffisants, c'est-à-dire des services comme l'amélioration des compétences, l'aide à la recherche d'un emploi, la formation linguistique, des stratégies de logement abordable. Devraient également compléter ces services d'excellents programmes de sensibilisation de la population pour que davantage de Canadiens soient informés des avantages de l'immigration. Le gouvernement fédéral devrait prendre l'initiative de la refonte nécessaire des mécanismes d'aide à l'établissement en élaborant des services en collaboration avec les provinces et les territoires ainsi qu'en menant des consultations utiles avec les municipalités et en collaborant avec elles. Ces dernières, une composante indispensable, sont souvent oubliées mais souvent tenues d'assumer la responsabilité de l'établissement parce que le gouvernement fédéral a réduit les programmes sociaux. Il est indispensable que les immigrants aient facilement accès à des services d'établissement pour qu'ils puissent le plus rapidement possible s'intégrer à la société canadienne et commencer à participer pleinement à l'économie du Canada à la première occasion.

5. Le multiculturalisme renouvelé

Bâtir en s'appuyant sur la diversité et préserver l'identité multiculturelle du Canada sont des notions qui doivent être au cœur de notre politique d'immigration. Il faut plus qu'une acceptation passive de nos différences culturelles. Il faut une stratégie proactive de promotion des relations raciales et ethniques afin de renforcer le respect de la diversité. Parallèlement à cette stratégie, il faut immédiatement mettre en place des mécanismes clairs pour contrer la haine d'origine raciale ou religieuse. Ces mesures envoient le message très important que le Canada est la terre d'accueil non seulement des personnes qui y vivent déjà, mais de toutes celles qui sont à la recherche d'un environnement stable et sécuritaire où s'installer.

Nous réussirons à relever ces nouveaux défis urgents dans la mesure où notre vision en matière d'immigration s'appuiera sur les traditions de ce pays d'immigrants qu'est le Canada et où nous mettrons cette vision en pratique en l'assortissant de notre générosité, de notre engagement et de nos ressources.

Opinion complémentaire du Parti progressiste-conservateur
Inky Mark, député

Le Canada est un pays d'immigration. Notre passé, notre présent et notre avenir en sont tributaires. Le Parti PC du Canada appuie les recommandations de ce rapport et il espère, selon la formule maintes fois répétée, qu'il ne sera pas mis aux oubliettes, comme d'autres l'ont été.

Ce rapport est le fruit d'une réflexion et d'un travail considérables de la part des membres du Comité permanent de la citoyenneté et de l'immigration. Nul ministre responsable ne peut se permettre d'en ignorer les recommandations.

Le Parti PC du Canada estime que l'immigration enrichit la société canadienne, aussi bien en accroissant la diversité culturelle du pays qu'en favorisant son développement économique. Pour l'avenir économique du Canada, il faut que les formalités imposées aux travailleurs qualifiés soit allégées. Il est inacceptable que des candidats, qui comptent parmi les meilleures compétences du monde et qui souhaitent entrer au Canada, doivent attendre jusqu'à cinq ans avant d'être reçus comme immigrants. Les pays industrialisés se font concurrence pour obtenir ces travailleurs qualifiés. Et pour améliorer le système, il faut embaucher du personnel à tous les échelons. CIC subit encore les conséquences des réductions budgétaires imposées par les libéraux en 1995.

Nous approuvons l'idée voulant que les administrations provinciales et municipales aient voix au chapitre pour ce qui est d'attirer les immigrants au Canada. Nous sommes favorables à un système d'immigration qui soit à la fois ouvert et accessible à tous ceux qui réunissent les critères d'admission. Nous nous opposons à ce que le Canada cesse d'accepter des demandes d'immigration parce qu'il existe actuellement un arriéré de dossiers. C'est là une recommandation émanant de l'Alliance canadienne. Une telle mesure lancerait un message très négatif à la communauté mondiale, à savoir que le Canada refuse des immigrants. Le Canada ne peut pas se permettre qu'on le considère comme un pays fermé à l'immigration. Il existe d'autres moyens de gérer l'arriéré des demandes à traiter.

Il est essentiel que le public ait confiance dans le système d'immigration. Le recours abusif aux demandes d'asile pour obtenir un accès rapide aux avantages que comporte le statut d'immigrant mine l'intégrité du système. Cette démarche est également injuste pour ceux qui respectent le processus légal et qui doivent parfois attendre cinq ans avant que leur dossier soit traité. Dans le sillage des attentats du 11 septembre, le Canada doit faire savoir clairement qu'il ne tolère pas les violations de son système d'immigration et de protection des réfugiés et que les contrevenants seront poursuivis en justice, dans toute la mesure prévue par la loi.

Le Parti PC du Canada maintient son opposition à la notion de rétroactivité contenue dans le nouveau Règlement afférent au projet de loi C-11, notion qui est appuyée par le Parti libéral et par le Parti de l'Alliance canadienne. La rétroactivité est déraisonnable, injuste et répréhensible.

PROCÈS-VERBAL

Le jeudi 6 juin 2002
(*Séance n° 69*)

Le Comité permanent de la citoyenneté et de l'immigration se réunit aujourd'hui à huis clos, à 9 h 20, dans la salle 269 de l'édifice de l'Ouest, sous la présidence de Joe Fontana, (*président*).

Membres du Comité présents: Diane Ablonczy, Mark Assad, Yvon Charbonneau, Madeleine Dalphond-Guiral, Joe Fontana, Steve Mahoney, Inky Mark, Anita Neville, Jerry Pickard, David Price.

Aussi présents: De la Bibliothèque du Parlement: Benjamin Dolin et Margaret Young, analystes.

Conformément au règlement 108(2) et à son ordre du 4 février 2002, le Comité reprend son étude du sujet : « Attirer les immigrants ».

Le Comité reprend ses discussions sur une ébauche de rapport sur le sujet « Attirer les immigrants ».

Il est convenu — Que suite à la décision du ministre de la Citoyenneté et de l'immigration de surseoir à la mise sur pied de la section d'appel des réfugiés prévue dans la nouvelle *Loi*, le Comité recommande au Ministre d'envisager le maintien en place de deux commissaires pour juger de la recevabilité des demandes d'asile et que le représentant du Bloc québecois soit autorisé au nom du Comité de transmettre la présente décision du Comité au ministre de la Citoyenneté et de l'immigration et au Conseil canadien pour les réfugiés.

Il est convenu, — Que l'ébauche du rapport, tel que modifiée, soit adoptée et que le président soit habilité à le présenter à la Chambre.

Il est convenu, — Que le président en collaboration avec le greffier et les recherchistes apportent tous les changements qui pourraient être jugés nécessaires sans modifier le texte quant au fond.

Il est convenu, — Que, conformément à l'article 109 du Règlement, le Comité demande au gouvernement de déposer une réponse globale au rapport.

Il est convenu, — Que le Comité autorise l'impression des opinions complémentaires en annexe au présent rapport, immédiatement après la signature du président et qu'elles soient présentées au greffier du Comité au plus tard à 17 h 00 le vendredi 7 juin 2002.

À 9 h 50, le Comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

Le greffier du comité

Jacques Lahaie